Neste contexto de transformações profundas, mas não de reforma global da estrutura do sistema de ensino superior, o NUPES planejou um seminário cujo objetivo não era apenas o de analisar o conjunto das iniciativas políticas do Governo Federal, mas o de conhecer melhor o que efetivamente está ocorrendo no sistema, tanto em decorrência destas políticas como em virtude de iniciativas das próprias instituições. De fato, embora a grande reforma que se julgava necessária, não tenha ocorrido, o sistema de educação superior está de fato mudando de forma acelerada, embora talvez um pouco caótica, em resposta a demandas e oportunidades que têm sua origem nas profundas transformações por que passa a sociedade brasileira.

Este livro apresenta os resultados deste seminário e tem como objetivo fazer um primeiro balanço que nos permita uma visão mais clara do que, de fato, está ocorrendo no sistema de ensino superior brasileiro.

O ENSINO SUPERIOR EM TRANSFORMAÇÃO

EUNICE RIBEIRO DURHAM
HELENA SAMPAIO
Organizadores

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO USP
Reitor Jacques Marcovitch
Vice-reitor Adolpho Melfi

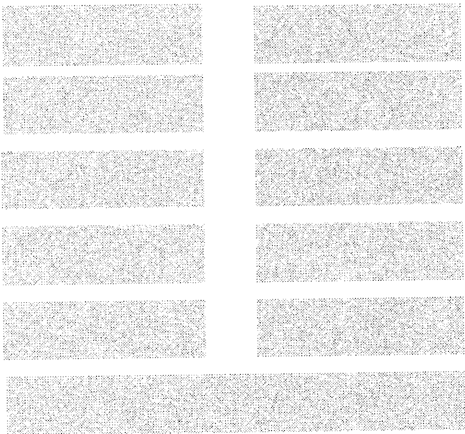
NÚCLEO DE PESQUISAS SOBRE ENSINO SUPERIOR NUPES
Coordenador do Conselho Eunice Ribeiro Durham
Diretor Científico Carolina M. Bori

Apoio Financeiro *The Ford Foundation*

NÚCLEO DE PESQUISAS SOBRE ENSINO SUPERIOR
Rua do Anfiteatro, 181 – Favo 9 – Cidade Universitaria
05508-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3815-4134 – e-mail: nupes@org.usp.br

O ENSINO SUPERIOR EM TRANSFORMAÇÃO

EUNICE RIBEIRO DURHAM
HELENA SAMPAIO
Organizadores



Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

FICHA CATALOGRÁFICA

O ensino superior em transformação / Eunice Ribeiro Durham e Helena Sampaio (Organizadores) – São Paulo: Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior : NUPES, 2001.
168 p ; 16 x 23 cm.

Vários autores
ISBN 85-88829-01-0

1. Universidade Brasileira – panorama geral 2. Ensino superior – diversificação 3. Ensino superior – avaliação. 4. Ensino superior – extensão.

Capa: Edgard Tenório Maurer
Diagramação: Tarlei E. de Oliveira

NÚCLEO DE PESQUISAS SOBRE ENSINO SUPERIOR
Rua do Anfiteatro, 181 – Favo 9 – Cidade Universitaria
05508-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3815-4134 – e-mail: nupes@org.usp.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

EUNICE RIBEIRO DURHAM*

As pesquisas sobre o ensino superior brasileiro realizadas nos meados das décadas de 80 e 90 estiveram em grande parte voltadas para as instituições federais e estaduais e apontaram para a existência de uma profunda crise no sistema público que se manifestava, basicamente, na sua estagnação.

Apenas no final da última década tiveram início investigações mais sistemáticas sobre o ensino particular que permitissem uma visão mais abrangente sobre o sistema no seu conjunto. As pesquisas sobre o setor privado apontaram que também houvera uma estagnação do seu crescimento durante toda a década de 80, mas com uma retomada da expansão no início dos anos 90 e um crescimento intenso e tumultuado a partir dos meados dessa década. O sistema federal cresceu de forma modesta e o aumento substancial que ocorreu no setor público deveu-se, em grande parte, aos sistemas estaduais.

A situação atual do sistema educacional no seu conjunto, caracterizada por um veloz crescimento da matrícula no Segundo Grau, indica que a demanda por ensino superior deve iniciar um novo período de expansão acelerada, tal como ocorreu nas décadas de 60 e 70.

As análises feitas pelo NUPES levaram à conclusão de que era de fundamental importância para o sistema a manutenção de um equilíbrio, inclusive quantitativo, entre o setor privado e o público e que a crise geral se concentrava neste último. As pesquisas então feitas demonstraram que a raiz do problema residia na obsolescência do sistema burocrático de controles públicos e na irracionalidade do sistema de financiamento; propunha-se então uma reforma profunda das relações entre poder público e instituições de ensino superior. A reforma proposta exigia a plena autonomia administrativa e financeira das universidades e o estabelecimento de um sistema de financiamento baseado em

* Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

indicadores objetivos de desempenho e de qualidade, sustentado por processos continuados de avaliação. Sem isso, seria impossível uma racionalização do uso de recursos de modo que o sistema público se expandisse para fazer face à pressão da demanda. Por outro lado, foi também apontado que o crescimento desejável implicava numa diferenciação dos modelos institucionais. De fato, o modelo de universidade que associa ensino e pesquisa é demasiado oneroso para permitir uma ampla democratização do acesso ao ensino superior; além do mais, sendo pesadamente teórico e acadêmico, não é adequado para atender a uma demanda muito heterogênea, que não está necessariamente interessada numa formação desse tipo.

Além disso, a análise comparativa demonstra que a diversificação dos tipos de curso e de instituições constitui uma tendência generalizada nos países desenvolvidos que parece decorrer da democratização do acesso ao nível superior.

Propostas consistentes de reforma foram apresentadas durante a década de 80: a primeira, por uma Comissão de Alto Nível nomeada pelo então presidente eleito, Tancredo Neves, a qual insistia na necessidade de diversificar o sistema de ensino superior, modernizar sua gestão e estabelecer um sistema de avaliação. Com a turbulência política provocada pelo seu falecimento, logo antes da posse, a proposta foi arquivada. Uma segunda proposta baseada na anterior foi elaborada pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação, na gestão do Ministro José Goldemberg, a qual incluía projeto de emenda constitucional de modo a assegurar a plena autonomia das universidades públicas, passo este essencial para o início da reforma. A renúncia do Ministro e subseqüente *impeachment* do Presidente da República, com a conseqüente instabilidade institucional, impediram a continuidade da iniciativa. Finalmente, em 1996, já na gestão do Ministro Paulo Renato, nova proposta foi apresentada, desta vez pela Secretaria de Política Educacional do Ministério da Educação, mas, no que diz respeito ao ensino público de nível superior, foi implementada muito parcialmente.

Assim, a reforma abrangente de todo o sistema, que era considerada necessária, não foi feita. As questões referentes à autonomia das universidades públicas, especialmente na esfera administrativa e financeira, assim como o obsoleto e irracional sistema de financiamento, não foram substancialmente alterados.

Persistem, portanto, na medida em que podemos julgar, impasses estruturais que dificultam enormemente uma adequação do sistema às profundas alterações que, no mundo todo, a revolução científica e tecnológica estão promovendo em termos das demandas por ensino superior.

Não é que nada tenha sido feito. Uma série de medidas oficiais de maior ou menor impacto vem sendo implementada pelo Governo Federal, e as próprias universidades têm tomado iniciativas no sentido de se adequarem às transformações sociais em curso.

As principais iniciativas incluem, em primeiro lugar, a criação de um novo sistema de avaliação: foi iniciado e consolidado um processo extremamente eficaz de avaliação da qualidade de ensino através do Exame Nacional de Curso (Provão) realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Em segundo lugar, ampliou-se o sistema de avaliação através das Comissões Avaliadoras, criadas pela SESu, para analisar os pedidos de autorização de cursos novos, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos já existentes, instituindo a periodicidade das avaliações tal como havia sido prevista pela Lei de Diretrizes e Bases. Não se chegou a iniciar, entretanto, o credenciamento periódico das instituições, igualmente previsto na Lei 9.394.

Outras inovações tiveram como objetivo promover a diversificação institucional do ensino superior. Uma medida importante foi a criação dos Cursos Seqüenciais, de até dois anos de duração, que permitem o atendimento de um público mais amplo, sem condições ou vocação para completar uma formação basicamente acadêmica de quatro anos. Na mesma linha de diversificação das formas de atendimento à população que demanda prolongamento de sua escolarização, deu-se início a uma profunda reforma do ensino técnico e tecnológico.

Finalmente, especial atenção foi devotada à questão da formação dos professores do ensino básico, crucial para melhoria do conjunto do sistema educacional, a qual, entretanto, tendo gerado enorme resistência por parte dos Cursos de Pedagogia, ainda não foi definitivamente formulada e institucionalizada.

Deve-se ainda considerar a questão da Educação a Distância, especialmente no que diz respeito à educação superior. A maior iniciativa no âmbito federal diz respeito à Educação Fundamental, com a criação da TV Escola e a produção de programas de apoio à aprendizagem. No que concerne ao ensino superior, entretanto, a política se orientou no sentido de descentralizar a iniciativa de oferta de cursos para as universidades, tanto públicas como privadas, e instituições congêneres. Nesta área, o sistema de avaliação e controle exigido pela LDB não foi implantado.

Neste contexto de transformações profundas, mas não de reforma global da estrutura do sistema, o NUPES planejou um seminário cujo objetivo não era apenas o de analisar o conjunto das iniciativas políticas do Governo Federal, mas o de conhecer melhor o que efetivamente está ocorrendo no sistema, tanto em decorrência destas políticas como em virtude de iniciativas das próprias instituições. De fato, embora a grande reforma, que se julgava necessária, não tenha ocorrido, o sistema de educação superior está de fato mudando de forma

acelerada, embora talvez um pouco caótica, em resposta a demandas e oportunidades que têm sua origem nas profundas transformações por que passa a sociedade brasileira. Tem-se de fato a impressão de que as transformações ocorrem, por assim dizer, nos interstícios do sistema burocrático de gestão e controle das instituições. Isto fica visível, por exemplo, na expansão das atividades de extensão no conjunto do sistema, especialmente o público, e no grande investimento que as instituições particulares estão fazendo na pós-graduação *lato sensu* e nos cursos seqüenciais. Há ainda iniciativas relativas à interação entre universidade e empresa no setor de pesquisa. Na questão da eficiência gerencial nas instituições públicas, ainda baseada numa rígida estrutura burocrática e um processo decisório dependente de uma complexa negociação que se dá através de Conselhos hierarquicamente organizados. Em conseqüência disto, soluções paralelas que têm como objetivo agilizar a captação de recursos e o financiamento de pesquisas e serviços, como as Fundações de Apoio, de tradição já antiga, parecem ter se multiplicado e estar atuando de forma cada vez mais autônoma em relação à própria universidade.

Tendo em vista este contexto, um objetivo chave deste seminário foi fazer um primeiro balanço que nos permita uma visão mais clara do que, de fato, está ocorrendo no sistema, focalizando especialmente as transformações que não são imediatamente visíveis nas análises baseadas exclusivamente nas iniciativas políticas do Governo Federal e nos levantamentos estatísticos, os quais constituem as fontes de informações mais utilizadas nos estudos sobre ensino superior.

Parte importante desse levantamento preliminar consistiu em tentar estabelecer as relações, também invisíveis nas análises correntes e na percepção que os atores possuem do sistema, entre o que ocorre no Brasil e tendências mundiais de transformação, as quais parecem seguir orientações comuns (isto é, obedecer a processos sociais de natureza universal) e que transcendem as particularidades das políticas educacionais de diferentes países.

Dentre esses objetivos, a organização do seminário compreendia conferências e mesas-redondas, ambas seguidas de discussões com o plenário. Na programação, além de pesquisadores, foram incluídos tanto dirigentes governamentais, responsáveis pela política pública, como membros da comunidade acadêmica responsáveis por inovações.

Duas conferências, a inicial e a final, foram formuladas de modo a fornecer uma visão geral que permitisse integrar os diferentes temas em termos de tendências gerais que poderiam ser percebidas no sistema brasileiro do ensino superior e no contexto internacional. A primeira, a cargo de Simon Schwartzman, intitulada. "A revolução silenciosa do ensino superior", introduziu o seminário.

A última, que de certa forma concluiu o seminário colocando-o numa perspectiva dos desafios e das mudanças globais do ensino superior, foi apresentada por José Joaquín Brunner, certamente um dos pesquisadores de maior conhecimento e de visão mais lúcida neste campo. Foi intitulada "O ensino superior brasileiro no contexto internacional".

As duas outras conferências diziam respeito às duas dimensões básicas do ensino superior, a saber, o ensino e a pesquisa, na perspectiva de sua diversificação interna. Sobre o ensino, Cláudio Moura Castro apresentou o tema "Ensino superior: o desafio de andar para a frente". Evando Mirra de Paula e Silva analisou a questão "A pesquisa e a Universidade", questão esta vista da perspectiva do sistema de ciência e tecnologia que compreende outras instituições de pesquisa, tanto públicas como privadas.

As mesas-redondas trataram respectivamente dos seguintes temas:

- "Autonomia e financiamento da universidade pública e do setor privado", com a participação de Roberto Leal Lobo e Silva Filho, Antonio Augusto Prates e Renato de Oliveira.
- "Novas modalidades no ensino superior: ensino normal superior, ensino a distância e cursos seqüenciais", a qual incluiu João Vianney, Ricardo Martins e Cid Santos Gesteira.
- "Novas formas de avaliação e controle", com apresentações de Maria Helena Guimarães de Castro, Jocimar Archangelo, Mozart Neves Ramos e Antonio Cesar Perri de Carvalho.
- "A extensão e a universidade", tema sobre o qual discorreram Eunice R. Durham, Malvina Tânia Tuttman, Edison Nunes, Dóris Santos de Faria e Antonio de Souza Teixeira Júnior.

O presente livro inclui os textos referentes a quase todas as apresentações, com exceções das seguintes, cujos autores não apresentaram textos escritos: as de Ricardo Martins, Edson Nunes, Renato de Oliveira, Jocimar Archangelo e Evando Mirra de Paula e Silva.

No conjunto, este livro, apresentando os resultados deste seminário, oferece uma reflexão instigante e provocante e informações importantes sobre o que está ocorrendo no ensino superior brasileiro, o modo pelo qual ele se move e se transforma apesar das rígidas estruturas burocráticas e do detalhismo da legislação, respondendo a pressões sociais que estão, no mundo todo, alterando as funções tradicionais da universidade.

A REVOLUÇÃO SILENCIOSA DO ENSINO SUPERIOR

SIMON SCHWARTZMAN*

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR, SEUS DETERMINANTES E SUAS IMPLICAÇÕES

A realização deste seminário coincide com a divulgação, em primeiro de julho, do relatório do *Task Force on Higher Education and Society* sobre o ensino superior em países em desenvolvimento,[1] organizado pelo Banco Mundial e pela UNESCO, e que contou, entre outros, com a participação do ex-ministro José Goldemberg, responsável pela criação do NUPES no início dos anos 90, em sua gestão como reitor da USP, e José Joaquin Brunner, cuja contribuição para o conhecimento e esclarecimento das questões da educação superior na América Latina tem sido inestimável. Eu gostaria de aproveitar a oportunidade para examinar os temas da educação superior no Brasil à luz de algumas contribuições deste relatório que me pareceram especialmente significativas, assim como de alguns reparos críticos que acredito que o relatório comporte. A tese principal desta minha apresentação é que o ensino superior brasileiro já está passando por uma importante revolução silenciosa, que poucos percebem em sua abrangência, mas que pode levar a um estágio muito melhor do que o atual, e em linha com as principais recomendações do *Task Force*.[2]

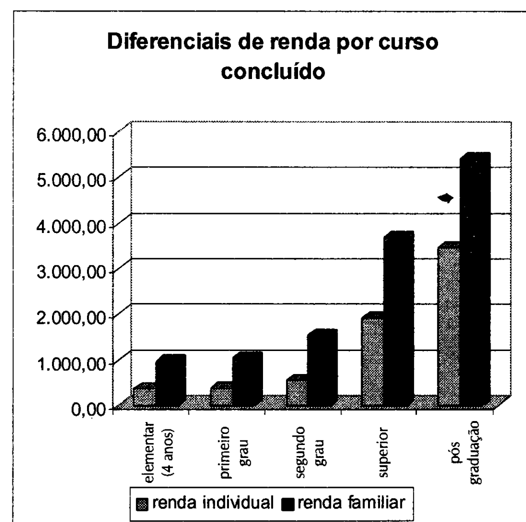
---

* Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável.

1. *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, Washington, *The World Bank and the Task Force on Higher Education and Society*, 2000.
2. O documento do *task force* é representativo de idéias bastante correntes a respeito do ensino superior, mas existem outras visões que me parecem mais adequadas. Eu chamaria a atenção, especialmente, para o documento de estratégia do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Veja *Higher Education in Latin America and the Caribbean – a strategy paper*, em http://www.iadb.org/sds/sci/publication/publication_757_101_e.htm

   Veja também Cláudio de Moura Castro e Daniel C. Levy, *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*, Washington, BID, 2000.

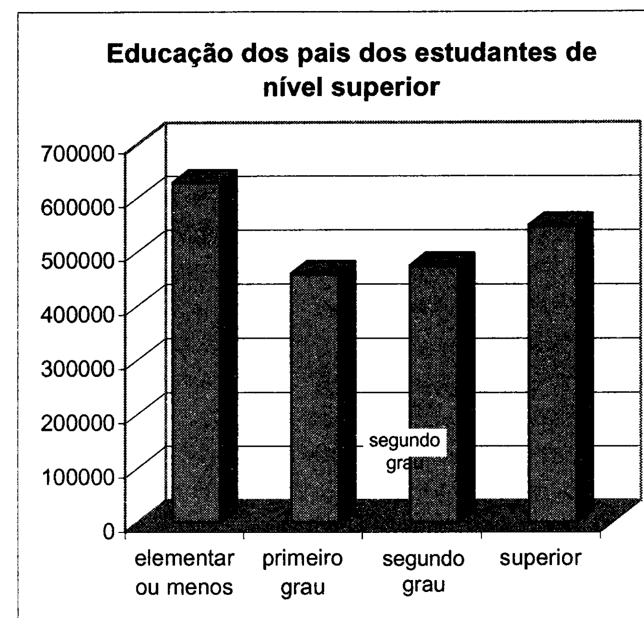
A educação superior brasileira, que se manteve relativamente estagnada ao longo da década de 80, retomou seu crescimento nos anos mais recentes, e tende a se expandir cada vez mais nos próximos anos. Esse crescimento se deve, em parte, à grande expansão que tem ocorrido no ensino médio, que tem crescido a taxas de até 20 por cento ao ano em algumas partes, aumentando desta forma o pool de candidatos aos cursos superiores. E, em parte, aos grandes benefícios sociais e econômicos que ainda resultam da obtenção de um diploma superior, o que se evidencia nos grandes diferenciais de renda que existem no Brasil entre os detentores de diplomas de nível superior e o restante da população.



Fonte: IBGE, PNAD, 1998.

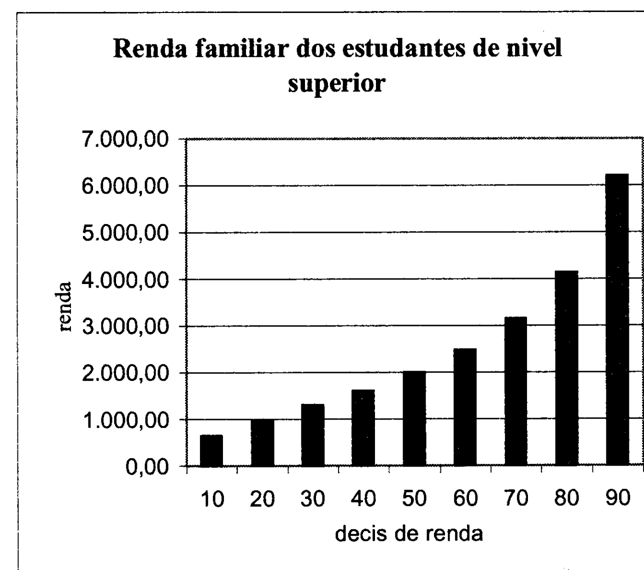
Figura 1: Renda individual de todas as fontes e renda familiar de pessoas com diversos níveis educacionais

Esse diferencial de renda é ainda mais significativo porque está associado a uma mobilidade social muito grande experimentada por esses estudantes. De fato, metade dos pais dos estudantes de nível superior do Brasil tiveram no máximo nove anos de educação, e, ainda que a maioria tenha renda familiar bastante significativa, 30% estavam abaixo dos mil reais mensais. Pela mesma razão, a contribuição proporcional das pessoas à renda familiar cresce com sua educação, indo de 36% para os que têm educação básica e média para 52% dos que têm nível superior.



Fonte: IBGE, PNAD, 1998.

Figura 2: Educação dos pais dos estudantes de nível superior



Fonte: IBGE, PNAD, 1998.

Figura 3: Distribuição da renda familiar dos estudantes de nível superior

Este grande processo de mobilidade e melhoria de rendimentos ocorre ao mesmo tempo em que, segundo o consenso geral, o nível da educação superior brasileira não é, em geral, muito bom,[3] e os ensinamentos obtidos nas escolas não são os mais adequados para as exigências do mercado de trabalho. Além disso, a educação pública escasseia, e os estudantes precisam pagar relativamente caro para fazer seus cursos em instituições de ensino privadas, e de reputação nem sempre alta. Como explicar que, nesta situação, a demanda por educação superior continue a aumentar, e os benefícios que ela traz continuem a se manter?

A visão convencional, que o *Task Force* do Banco Mundial/UNESCO também adota, é que os benefícios gerados pela educação superior decorrem da maior produtividade das pessoas mais educadas, em relação às demais, e nesse sentido haveria uma correspondência entre os benefícios individuais e os benefícios sociais decorrentes de níveis educacionais mais altos. Isso seria especialmente assim nas sociedades contemporâneas, onde o conhecimento em suas diversas formas tem uma importância cada vez maior como gerador de riqueza, e por isso seria de se esperar que um número cada vez maior de pessoas buscasse a educação superior para melhorar suas habilidades e competência, como de fato parece estar ocorrendo.[4] Quando isso não ocorre, ou seja, quando a educação é buscada com outros objetivos que não o da capacitação – por exemplo, para obter determinadas credenciais, ou ter acesso a determinados círculos – o relatório fala de "corrupção", que, nada surpreendentemente, é tão comum nos países em desenvolvimento, onde a correspondência entre os sistemas de poder e prestígio e as hierarquias de competência individual e organizacional tende a ser pouco nítida.

Uma evidência disso é que os diferenciais de renda proporcionados pela educação nos países em desenvolvimento, como o Brasil, são muito maiores do que os encontrados nos países mais desenvolvidos.[5] O que explica essa diferença não parece ser que os diplomas de nível superior nos países em desenvolvimento estejam associados a níveis tão mais altos de produtividade, mas sim à relativa escassez de educação superior, e à possibilidade que as pessoas mais educadas nesses países encontram de garantir, para si, rendas mais altas, que decorrem sobretudo da posição social que ocupam ou que conseguem atingir. Se a renda decorre de um privilégio social e não da produtividade do trabalho, então o comportamento mais racional para quem busca se educar é fazê-lo da forma mais barata e com o menor esforço possível. Por outro lado, os que já ocupam posições de privilégio, e não querem abri-las para muitos outros, tratam de criar mecanismos para restringir o acesso a suas posições, através de diferentes mecanismos de controle de mercado.[6]

Para quem conhece a realidade do ensino superior no Brasil e em outros países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, o quadro descrito acima é bastante familiar, e tem uma lógica bastante clara, descrevendo as forças que trabalham pela expansão do sistema educacional a qualquer custo e de qualquer forma, e outras forças que tratam de limitar seu crescimento, ambas movidas por motivações que têm pouca relação com as habilidades profissionais e técnicas proporcionadas de fato pela educação. Esses mecanismos não são exclusivos dos países subdesenvolvidos, mas tendem a ser menos evidentes onde os mercados operam com mais vigor, ou onde as hierarquias sociais são menos pronunciadas.[7] Além desses fatores, existem outros, que também atuam de forma bastante significativa na expansão do ensino superior. Um é de natureza geracional e cultural: cada vez mais, as famílias de classe média e alta esperam que seus filhos e filhas entrem no ensino superior, e isso já faz parte da cultura juvenil destes grupos sociais. A outra é de natureza econômica e corresponde às novas exigências de qualificação profissional e técnica da economia, tal como descritas no documento do *Task Force* e outros textos que falam do surgimento de uma nova *knowledge society*, exigências que certamente existem, ainda que não saibamos em que proporções.

---

3. Os resultados do "provão", o exame nacional de cursos superiores, são divulgados em termos de conceitos de "A" a "C", mas não há divulgação do nível mínimo de desempenho considerado aceitável para cada carreira ou área de conhecimento.
4. Criticando as análises do Banco Mundial sobre as taxas de retorno da educação, que pareciam demonstrar que a rentabilidade dos investimentos em ensino superior era menor do que a dos investimentos em educação básica, o relatório diz que *rate-of-return studies treat educated people as valuable only through their higher earnings and the greater tax revenues extracted by society. But educated people clearly have many other effects on society: educated people are well positioned to be economic and social entrepreneurs, having a far-reaching impact on the economic and social well-being of their communities. They are also vital in creating an environment in which economic development is possible* (p. 39).
5. Dados do *World Education Indicators da OECD* mostram que o rendimento relativo das pessoas com educação superior no Brasil é 3,59 vezes maior do que os de educação secundária completa, enquanto para os países da OECD este multiplicador oscila entre 1,5 e 1,8. (Tabela 12).
6. Um teste indireto dessa hipótese da importância do diploma pode ser feito comparando, com dados da PNAD 1998, pessoas que completaram a educação superior com as que não o completaram. Os dados mostram que a obtenção do diploma significa um ganho adicional de cerca de 50% da renda média em relação aos que não completam o curso (as médias são 1.824 e 1.258 reais, respectivamente, para a população de mais de 25 anos de idade). No nível de pós-graduação, no entanto, ter ou não um diploma não faz muita diferença (as médias são 3.807 e 2.868 reais respectivamente para a mesma população), o que pode explicar a grande deserção que existe nos programas de pós-graduação no Brasil.
7. O texto clássico sobre o relacionamento entre educação e credencialismo nas sociedades modernas é Randall Collins (1979). *The Credential Society: An historical sociology of education and stratification*, New York, Academic Press.

Se esse entendimento a respeito dos mecanismos de expansão do ensino superior é correto, então as conseqüências, do ponto de vista das políticas públicas para o setor, podem ser bastante significativas. Em primeiro lugar, fica claro que o setor público, que tem por obrigação representar os interesses coletivos e trabalhar pela justiça social, não deveria se empenhar nem em facilitar a expansão da educação superior a qualquer custo, nem em estabelecer mecanismos de controle que limitem essa expansão, a não ser quando seja possível identificar, com clareza, o interesse social ou econômico no desenvolvimento de determinadas habilidades e competências, ou no controle de imposturas que possam colocar em risco a vida e a propriedade das pessoas. Deve ser do interesse público eliminar os mecanismos institucionais que garantem privilégios aos detentores de determinadas credenciais, fazendo com que os benefícios decorrentes da educação superior passem a ser, cada vez mais, função da efetiva contribuição dos educados para a riqueza e o bem-estar social. É também responsabilidade do setor público cuidar da eqüidade no acesso às oportunidades educacionais, independentemente das origens econômicas, sociais, raciais ou culturais das pessoas.

No Brasil, o credencialismo que ainda predomina na educação superior é mantido por dois conjuntos de instituições: a legislação, que garante privilégios e monopólios profissionais às profissões regulamentadas, e o sistema de autorizações e credenciamento de instituições de ensino superior, sobretudo privadas, por parte do governo federal. Essas instituições fazem de qualquer estabelecimento que consiga autorização para funcionar uma autoridade autorizada a emitir certificados profissionais de validade nacional, bastante semelhante aos cartórios que fazem parte de nossa tradição jurídica e administrativa. Um outro fator que contribui para manter esse sistema é o princípio do "modelo único" do ensino superior brasileiro, cuja face mais evidente é o famoso bordão da "indissolubilidade do ensino, da pesquisa e da extensão", cada vez mais distante da realidade, mas sempre repetida como uma mantra pelos mais diversos setores. A face menos evidente, mas igualmente problemática, é o modelo único da formação profissional, que tem impedido a criação, no Brasil, de profissões de nível técnico superior em áreas como a saúde, a educação e a engenharia. O relatório do *Task Force* do Banco Mundial UNESCO também adota, implicitamente, a concepção de um modelo único de universidade, pautado sobretudo na universidade inglesa e americana, ainda que reconheça a inevitabilidade de uma "estratificação" das instituições de ensino, como decorrência da massificação.

A contraposição entre uma interpretação "econômica" e uma interpretação "credencialista" sobre o papel da educação, e particularmente da educação superior, é em grande parte uma questão empírica, e não conceitual ou teórica. Em algumas sociedades, mais do que em outras, existem benefícios que decorrem da posse de determinadas credenciais, relações pessoais ou estilos de vida associados à educação, e outras em que esses elementos pesam menos, em contraposição à competência profissional e técnica associada às credenciais. Existe bastante consenso em que os sistemas educacionais evoluem na medida em que se tornam mais meritocráticos e capazes de produzir habilidades socialmente desejáveis e economicamente produtivas. Por outro lado, as profissões tradicionais, como o direito e a medicina (profissões descritas na literatura como *learned professions*) não são vendidas e compradas nos mercados como simples mercadorias ou serviços. Elas têm um forte componente corporativo e credencialista – um componente de status – mesmo nas sociedades mais pluralistas e dominadas pela lógica do mercado, como os Estados Unidos, e não é óbvio que esses componentes corporativos de auto-regulação e controle devam ser substituídos pela mercantilização.

A REVOLUÇÃO SILENCIOSA

A experiência internacional mostra que sistemas de educação superior são extremamente difíceis de se reformar por decisão governamental, sobretudo pela grande força política e resistência à mudança dos diferentes grupos de interesse que participam desses sistemas – estudantes, organizações estudantis, professores pesquisadores, professores sindicalizados, corporações profissionais, administradores e outros profissionais da educação.

Essa tem sido a experiência da França, da Argentina, do México e do Brasil, países que compartem, e não por acaso, uma história de centralização de seus sistemas educacionais. No Brasil, o Ministério da Educação tem sido capaz de promover reformas importantes na educação básica e média, mas tem conseguido relativamente pouco na área do ensino superior, apesar do importante sucesso que foi a implantação do "provão". Em grande parte, isso se deve à resistência que tem havido a algumas de suas iniciativas mais importantes, como a de dar autonomia às universidades federais e torná-las responsáveis pela gestão de seus próprios recursos. E em parte, talvez também, pela falta de um projeto mais claro para o setor, que pudesse enfrentar mais diretamente as questões associadas ao credencialismo e definisse um relacionamento mais adequado com o setor privado.

É possível, no entanto, que as tendências que vêm ocorrendo no Brasil e em outras partes do mundo acabem por fazer implodir, por si só, o formato antigo do ensino superior brasileiro, abrindo espaço para um sistema muito mais

adequado e justo do ponto de vista social. Um sistema mais adequado seria um sistema mais amplo, que permitisse que o Brasil chegasse a proporcionar algum tipo de educação superior a pelo menos 30% de sua população em idade escolar, em contraste com menos de 10%, que é o que ocorre hoje; um sistema menos credencialista, que valorizasse muito mais o conhecimento e a competência, e muito menos o título formal; que fosse socialmente mais justo, permitindo amplo acesso à educação superior em função do mérito, e não em função da origem social das pessoas; e mais autônomo, fazendo das corporações profissionais e instituições de ensino pólos dinâmicos de produção e transmissão de conhecimentos e de criação de padrões de qualidade e referência. O relatório do *Task Force*, no que é possivelmente seu capítulo mais interessante, sugere uma lista de "desirable features of a higher education system", as características necessárias para tornar os sistemas de educação superior mais efetivos e adequados. Na maioria dos casos, essas características já vêm sendo introduzidas, no Brasil como em outras partes, por processos muito amplos que têm a ver com o próprio crescimento da educação superior e as transformações da cultura, da economia e do sistema internacional. Vale a pena examinar os principais itens desta lista:

Estratificação

Mais do que desejável, a estratificação dos sistemas educacionais em universidades de pesquisa, universidades regionais, escolas profissionais e técnicas e "colleges" de diferentes tipos é uma realidade, que se impõe pelas próprias limitações de recursos humanos, intelectuais e financeiros que existem entre as diversas regiões e instituições do país, assim como pelos diferentes interesses e objetivos de quem proporciona e quem busca a educação superior. Não é a *estratificação* que é desejável, no entanto, mas a *diferenciação* das instituições. A idéia de que a estratificação é desejável decorre da visão tradicional da universidade como centrada nos modelos clássicos da *research university*. Um sistema diferenciado pode valorizar, igualmente, instituições de ensino, pesquisa, formação profissional, formação técnica, formação geral e formação vocacional, sem estabelecer necessariamente uma hierarquia entre elas. Alguma estratificação é possivelmente inevitável, já que algumas carreiras e instituições terão sempre mais prestígio, ou proporcionarão mais salários, ou permitirão melhor acesso a determinadas posições. Mas estes objetivos – prestígio, salário, posições – podem ser buscados por pessoas distintas, dotadas de diferentes habilidades profissionais e sociais, e orientadas por valores que freqüentemente não são os mesmos. Forçar uma hierarquia entre instituições não é uma política desejável; permitir a diferenciação, no entanto, e encontrar

as funções e os papéis mais adequados para os diferentes tipos de instituição e objetivos educacionais é altamente desejável, e já vem ocorrendo na prática, apesar das resistências que ainda ocorrem. O Brasil tem hoje, às vezes na mesma instituição, às vezes em instituições especializadas, centros de pesquisa e pós-graduação, faculdades de formação profissional, escolas vocacionais para cursos superiores de curta duração, e uma ampla gama de escolas de educação geral, que se escondem atrás das chamadas "profissões sociais", sobretudo na área de administração, economia e direito.

Muitas dessas escolas são bastante ruins, e funcionam sobretudo como cartórios de emissão de diplomas; outras, no entanto, são razoáveis e boas, e dão aos estudantes as habilidades gerais, de conteúdo sobretudo social, que necessitam para participar das atividades não-especializadas das sociedades modernas. O Brasil não possui ainda instituições de nível superior orientadas explicitamente para a educação geral, como é recomendado no relatório do *Task Force*, e que são típicas da tradição anglo-saxã, e tampouco desenvolveu ainda, suficientemente, os cursos pós-secundários de nível técnico, por causa do viés credencialista que requer o mínimo de quatro anos de estudo formal para os diplomas de nível superior.

Financiamento estável e adequado

O Brasil gasta, segundo o *World Education Indicators*, 16,9% de seus recursos públicos em educação, e 3,2% em educação superior, valores bem acima dos da maioria dos países da OECD. O Estado de São Paulo gasta 13% dos impostos que coleta na manutenção de suas três universidades, que não chegam a atender 10% dos estudantes de ensino superior do Estado. A parte principal dos recursos públicos para a educação superior, que são os salários e aposentadorias dos professores, tem se mantido bastante estável, sobretudo após o fim da inflação, e em níveis razoavelmente adequados, se comparados com o de outros países similares. Tal como em São Paulo, em alguns outros Estados as universidades públicas recebem uma percentagem fixa dos impostos arrecadados, prática condenada, aliás, pelo *Task Force*, como podendo levar à acomodação e à percepção, muitas vezes justificada, de que as universidades recebem recursos que faltam a outros setores da sociedade. Por outro lado, tem havido ainda muitas oscilações nos recursos públicos para atividades de custeio e investimento. O setor privado não conta com as mesmas garantias, mas existe um sistema de crédito educativo em expansão, e que até pouco tempo funcionava, na prática, como um subsídio público a determinados setores da educação privada. Existe muito espaço, ainda, para que as universidades públicas tomem a iniciativa e busquem

recursos junto a diferentes setores do governo e ao setor privado, assim como para o crescimento da filantropia, se houver legislação adequada para isto. É possível afirmar que no Brasil, ao contrário do que ocorre em muitos outros países, a noção de que o setor público deve se responsabilizar por uma parte significativa dos custos do ensino superior é bastante aceita, e os problemas que existem se referem, sobretudo, à forma em que esses recursos são utilizados, e não a seu montante, dentro das limitações existentes.

Competição

Quando a educação superior é dinâmica e criativa, as instituições competem por fundos públicos e privados, os cursos competem pelos melhores professores e estudantes, os pesquisadores competem por fundos e contratos de pesquisa, os estudantes buscam as melhores instituições, e os professores buscam os melhores cursos e instituições, e dessa forma todos procuram melhorar. O setor privado da educação brasileira está se tornando muito competitivo no mercado por estudantes, e o setor de pesquisa e pós-graduação tem uma tradição bastante consolidada de competição por financiamentos e reconhecimento de qualidade, no marco dos conselhos e fundações de pesquisa, assim como da CAPES. A competitividade entre instituições públicas, por outro lado, tem sido muito pequena, limitada que é pelas normas burocráticas de isonomia, pela estabilidade dos empregos públicos e pela impossibilidade que têm os professores de se transferir de uma instituição a outra em busca de melhores condições de trabalho. O "provão" tem sido um fator de grande importância para estimular a competição entre instituições, sobretudo no sistema privado, onde existem recompensas e prejuízos imediatos associados a bons e maus resultados. É de se esperar, no entanto, que a competitividade comece também a penetrar com mais força no setor público, na medida em que o regime de contratação de professores se flexibilize, os recursos públicos passem a ser distribuídos em função de resultados efetivos das instituições, e que existam mais espaços para a busca de recursos adicionais junto aos setores público e privado.

Flexibilidade

Dois tipos de flexibilidade são necessários. A primeira é a flexibilidade quanto a objetivos e conteúdos, e a segunda é a flexibilidade quanto a formatos organizacionais e institucionais, que inclui a flexibilidade na busca de recursos. A flexibilidade de objetivos e conteúdos não tem sido grande nos cursos de graduação para as profissões tradicionais, pela camisa de força dos controles

corporativos sobre as diversas profissões. No entanto, existe grande flexibilidade na pós-graduação, e a atual legislação dá às universidades ampla autonomia para organizarem qualquer programa de ensino, sob a denominação genérica de "cursos seqüenciais". Mesmo os currículos mínimos das profissões são suficientemente genéricos para permitir ampla margem de adaptação e inovação por parte das instituições. A flexibilidade institucional e financeira é quase total para o setor privado, e mais restrita para o setor público, onde as regras relativas à administração de pessoal e à aplicação de recursos limitam bastante o que as instituições podem fazer. No entanto, ainda aí existe mais flexibilidade do que normalmente se admite. As universidades públicas brasileiras desenvolveram mecanismos que permitem a venda de serviços e o pagamento de salários diferenciados a seus professores, por exemplo, através das fundações de direito privado que administram, que não existem nem seriam permitidas em outros setores da administração pública; e a nova legislação relativa ao serviço público deve abrir espaço para maior flexibilidade na área de contratação de pessoal.

Parece, assim, que as limitações que possam existir em relação à flexibilidade de funcionamento das instituições de ensino se devem muito mais à cultura e formas de trabalho dessas instituições do que, propriamente, a impedimentos de ordem legal.

Padrões de qualidade bem definidos

A outra face da autonomia e flexibilidade deveria ser a existência de padrões claros de qualidade, que permitam ao setor público e aos cidadãos distinguirem entre o que é bom e o que é ruim dentro do sistema de educação superior. Existe uma contradição potencial, porém, entre a flexibilidade e a criação de padrões, que tende a impor uma visão homogênea a respeito do que deve e não deve ser feito. No passado, a tendência era controlar os padrões pelos insumos utilizados pelas instituições – instalações físicas, titulação e tempo de dedicação dos professores, espaço físico, livros na biblioteca, alunos por professor, laboratórios, etc. Hoje, a tendência é deixar de lado os insumos, e concentrar a atenção nos resultados. O Ministério da Educação avançou bastante nessa linha, através dos exames de curso, mas ainda mantém uma sistemática bastante complexa para a avaliação da chamada "condição de oferta" dos cursos superiores, que termina por impor às instituições determinados formatos e custos de funcionamento que não resultam, necessariamente, em benefícios educacionais para os estudantes.

Apesar do grande avanço que representa, o "provão" tem duas limitações conhecidas, que não foram ainda enfrentadas. A primeira é que ele mede resultados finais, mas não avalia quanto os cursos de fato agregam aos alunos

em termos de conhecimentos, já que não existe um critério ex-ante com o qual seus resultados possam ser comparados. Essa limitação pode vir a ser superada no futuro, na medida em que se generalize o uso do Exame Nacional de Ensino Médio, como elemento de avaliação para a seleção de ingresso aos cursos profissionais. A outra limitação é que o Provão, ao desenvolver um exame único para cada programa de estudo ou carreira, reforça o modelo único de formação, e impede que diferentes instituições desenvolvam seus próprios objetivos pedagógicos e acadêmicos. Para que essa situação seja superada, é necessário que os padrões de avaliação deixem de ser centralizados, e que as atuais avaliações feitas pelo Ministério da Educação possam ser substituídas por um sistema efetivamente pluralista de avaliações feitas por órgãos e instituições autônomas de tipo regional, setorial ou especializado.

PROTEÇÃO CONTRA MANIPULAÇÃO POLÍTICA

Existem dois tipos de questões em relação a este item: o primeiro é quando os partidos políticos usam as instituições educacionais como "moedas" de troca de interesses e favores, fazendo, dessa forma, com que os recursos financeiros e humanos sejam distribuídos não de acordo com algum critério relacionado com a educação, mas conforme os interesses político-partidários de um ou outro grupo. O outro é quando os próprios participantes das instituições educacionais – estudantes, professores, dirigentes – se alinham partidariamente e, novamente, passam a tomar decisões em função das divisões político-partidárias do país.

É freqüente, no Brasil, que dirigentes de instituições públicas e privadas façam lobby junto a governantes e políticos para garantir seus orçamentos no setor público ou facilitar os processos de autorização e credenciamento de cursos no setor privado. Essas práticas, em si, são normais, quando não ultrapassam os limites da moralidade e da probidade. O que ainda existe na educação básica e secundária, mas já não se vê no ensino superior, é a interferência direta de políticos da vida interna das instituições. O próprio Ministério da Educação, que no passado era normalmente preenchido por pessoa indicada entre os políticos da coalizão governamental, desde o início da década tem estado em mãos de pessoas oriundas do meio acadêmico e profissional, e não se concebe mais que possa ser diferente. Essa despartidarização do ensino superior parece ser um resultado do fortalecimento interno das instituições educacionais e do interesse com o qual o setor é acompanhado pela imprensa, que fazem com que qualquer interferência considerada indevida seja objeto de imediata rejeição.

A politização de estudantes, professores e funcionários é uma questão distinta, e mais controversa. Ser "politizado", em nosso meio, costuma ser considerado um valor de cidadania, associado à preocupação com os interesses comuns da sociedade, em contraste com os que só pensam em seus interesses privados. Quando a política é ideológica, as pessoas politizadas tendem a se alinhar com partidos que representem suas ideologias, e as questões acadêmicas e institucionais adquirem, conseqüentemente, coloração político-partidária.

É longa, e mundial, a fascinação dos intelectuais pela a política, assim como é longa a história dos custos dessa fascinação para os próprios intelectuais. Como o mundo da política é sempre maior do que o dos intelectuais e acadêmicos, o resultado inevitável é que os valores intelectuais e acadêmicos acabem sendo subordinados ao da política, que obedece, normalmente, a uma lógica bastante mundana de poder. A separação entre a vida intelectual e a vida política, proposta por Max Weber em suas famosas conferências de 1918, não são somente a expressão de sua postura intelectual,[8] mas fazem parte de seu entendimento a respeito do amplo processo de diferenciação e institucionalização das profissões técnicas e científicas que são um componente central das sociedades modernas, que pagam um preço alto quando não o permitem. No Brasil, como na América Latina de maneira mais geral, a intensa politização dos estudantes, que a partir dos anos 80 se transferiu para os professores, refletia tanto a politização de amplos segmentos das classes médias quanto as poucas possibilidades de profissionalização efetiva dessas pessoas em suas respectivas áreas de trabalho e especialização. A política ideológica ainda existe em nossas universidades, mas de forma cada vez menos significativa. Hoje, a linguagem política radical mal encobre, geralmente, a defesa dos interesses mais imediatos de grupos de estudantes e professores – preços de restaurantes, gratuidade de ensino, oposição a provas e avaliações, defesa de salários. Uma medida recente do Ministério da Educação, que restringiu os processos de eleições diretas para as autoridades universitárias no sistema federal, aumentando o papel do segmento acadêmico nesses processos, não encontrou maiores oposições, e contribuiu para diminuir ainda mais o espaço da política ideológica dentro das instituições de ensino.

VÍNCULOS BEM DEFINIDOS COM OUTROS SETORES (EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA, INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS)

Isoladas do resto da sociedade, as instituições de ensino superior são débeis, vazias de conteúdo e, em última análise, irrelevantes. No passado, quando os professores eram todos profissionais liberais, o mundo do trabalho e do estudo

8. Desnecessário lembrar que a preocupação com a separação das "vocações" acadêmicas e políticas não impediu que Weber participasse intensamente da vida política de seu tempo.

quase que se confundia nas profissões acadêmicas como a medicina e o direito e a odontologia, e esse modelo se repetia em outras áreas. Com a criação do professorado em tempo integral, os riscos de separação aumentaram, levando à criação de uma "profissão acadêmica" autocontida que, no melhor dos casos, se vinculava a comunidades científicas mais amplas, mas, na maioria das vezes, ficava encapsulada em seu próprio mundo. Hoje, essa separação é bem menor, sobretudo nas áreas técnicas e profissionais, onde as universidades e instituições de ensino se desdobram para estabelecer relações de parceria e colaboração com a indústria, o governo e órgãos de pesquisa nacionais e internacionais. Essa proximidade entre o ensino superior e outros setores decorre, em parte, das próprias limitações do ensino superior público e privado, que não têm como manter, com recursos próprios, os níveis salariais e os estímulos profissionais esperados pelos seus professores e pesquisadores mais qualificados. Ela decorre, também, da importância crescente do trabalho técnico e intelectual na vida das empresas e organizações sociais, que buscam nas instituições de ensino os recursos humanos de que carecem. Mesmo nas ciências humanas, o mundo acadêmico funciona bem próximo ao mundo da imprensa e da indústria do livro. Um outro fator de penetração do mundo externo no ambiente acadêmico são os novos meios e instrumentos de comunicação, que permitem que as pessoas busquem conhecimentos aonde quer que eles estejam, e que criam novas ofertas de serviços educacionais que têm pouco a ver com a cultura acadêmica tradicional, mas que podem ser igualmente ou até mais eficientes como fontes de formação.

Essa ligação não se deu ainda, no entanto, em relação aos demais níveis educacionais. Até recentemente, a formação de professores para a educação elementar era função das escolas secundárias, e só agora passa a ser atributo da universidade, através da criação da figura de uma nova "escola normal superior" que vem sendo objeto de grande controvérsia. A formação de professores para as últimas séries do ensino fundamental e para o ensino médio sempre foram função das universidades, que deixou de ser cumprida a contento, principalmente nas instituições públicas, pelo pouco salário e baixo prestígio da profissão de professor. É provável, no entanto, que essa situação venha a se reverter. Os avanços havidos com a educação básica nos anos recentes já estão repercutindo no ensino secundário na forma de um grande aumento de demanda, que deverá se refletir, mais cedo ou mais tarde, na necessidade de melhorar as qualificações e as condições de trabalho dos professores desse nível; e o próprio ensino básico também deverá evoluir e se diversificar, aumentando a demanda por professores e especialistas em educação. Na medida em que o ensino básico e secundário se consolide, ele aumentará inevitavelmente sua demanda sobre o ensino superior, e as ligações entre esses setores deverão se fortalecer e ampliar.

Estrutura legal e regulatória adequada, que estimule a inovação e o desempenho

Lentamente, o marco legal e regulatório do ensino superior vem evoluindo de um modelo centralizado e burocrático, desenvolvido em íntima integração com sistema corporativo e credencialista das profissões, a um sistema mais aberto e flexível, preocupado sobretudo com resultados e desempenho. A nova Lei de Diretrizes e Bases é a evidência mais clara dessa mudança, e a tendência geral das normas e orientações emanadas do Ministério da Educação e seus diferentes órgãos vão geralmente no mesmo sentido. É uma mudança lenta, com idas e vindas, e algumas resistências bastante importantes ainda por serem vencidas, sobretudo em relação ao controle governamental sobre o ensino privado, a rigidez de funcionamento das universidades federais, a mantra da "indissolubilidade" e a persistência da unificação entre título universitário e certificação profissional. Mas é possível afirmar que a sociedade brasileira vem se diversificando de tal maneira que os benefícios associados aos mecanismos corporativos e credencialistas do sistema educacional e profissional começam a escassear, e a ser substituídos pelos benefícios reais associados às habilidades e capacidades efetivamente aprendidas e valorizadas pelo mercado de trabalho. É aqui, sobretudo, que vem ocorrendo a revolução silenciosa da educação superior do país.

Recursos sistêmicos

A última recomendação do *Task Force* a respeito das características desejáveis do sistema de ensino superior é a existência de recursos que beneficiem não a determinadas instituições, mas ao sistema como um todo. Hoje, um dos mais importantes desses recursos é o acesso à Internet, e às bases de dados e informações que são a matéria-prima de quem trabalha com o conhecimento e a informação. Outros recursos sistêmicos incluem os fundos para a pesquisa, as bolsas de estudo, o crédito educativo, as avaliações de desempenho, os programas de intercâmbio no país e no exterior. O barateamento das comunicações e a difusão da Internet já estão tendo um impacto importante nas instituições de ensino brasileiras, que tenderá a aumentar cada vez. Depois de muitos anos de estagnação, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos se transformou em uma instituição de pesquisa educacional de qualidade, que vem proporcionando ao país informações atualizadas sobre a educação em seus diversos níveis, permitindo que as políticas governamentais se façam a partir de informações claras e inteligíveis. E, apesar das limitações recentes, o Brasil

dispõe de um sistema bastante amplo de apoio à pesquisa e à pós-graduação, acessível a todas as instituições de nível superior do país.

CONCLUSÃO

Para que este texto não seja acusado, indevidamente, de panglossiano, é necessário chamar a atenção para uma série de problemas muito fundamentais que estão implícitos neste texto até aqui, mas que precisam ser explicitados, e colocam importantes pontos de interrogação em relação ao quadro moderadamente otimista que foi apresentado.[9]

O primeiro é o das condições de expansão da educação brasileira, que está relacionado ao tema do financiamento e da diferenciação. O Brasil tem uma taxa extremamente pequena de pessoas matriculadas no ensino superior, de 6,8% da população entre 18 e 24 anos de idade[10] e a expectativa do Ministério da Educação é de que seria possível atingir a uma taxa de matrícula da ordem de 30% do grupo de idade até o fim desta década, o que significaria aumentar o número de estudantes matriculados de cerca de 2 para cerca de 5 milhões. A estimativa do governo tem sido de que esse aumento deveria se dar em 40% no setor público, e em 60% no setor privado, mantendo aproximadamente a mesma distribuição que hoje existe entre os dois setores. No entanto, parece claro que o Brasil não terá como aumentar a percentagem de recursos públicos que hoje dedica ao ensino superior se mantiver o mesmo padrão de gastos atual. Na medida em que cresça a economia, haverá naturalmente mais recursos públicos, mas uma duplicação de gastos em 10 anos requereria uma taxa de crescimento da ordem de 7% anuais, que é pouco provável. As outras alternativas seriam aumentar fortemente a eficiência do sistema público, mantendo o mesmo padrão; aumentar a capacidade do setor público de captar recursos adicionais, pela cobrança de anuidades e outros mecanismos; reduzir drasticamente os custos per capita dos estudantes, reduzindo salários de professores, aumentando fortemente o número de alunos por professores, ou então diferenciando fortemente o sistema, criando um novo tipo de educação superior pública, de nível técnico e intermediário, que o Brasil praticamente não tem. O setor privado também teria problemas de financiamento, porque não teria como continuar

9. Devo a José Joaquin Brunner ter chamado minha atenção sobre a necessidade desta visão mais balanceada.

10. Esta é a "taxa líquida", com os dados da PNAD 1998. A taxa bruta, que compara a matrícula com o grupo etário de 18 a 24 anos, é de 10.8%. Um total de 36.1% dos estudantes de nível superior no Brasil tinham mais de 24 anos de idade, segundo a PNAD 1998.

aumentando sua receita a taxas anuais elevadas se a economia não crescer de forma proporcional.

Parte da solução para esse problema estaria na criação de um amplo setor de ensino superior de curta duração, que pudesse formar técnicos, pessoal administrativo e especialistas de diferentes tipos. Todos os países que massificaram seus sistemas de ensino superior criaram esse estrato educacional, e o Brasil é uma anomalia em relação a isso, insistindo ainda em proporcionar o ensino "profissionalizante" no nível da educação média. A criação desse estrato poderia proporcionar uma educação superior significativa a muitas pessoas que hoje abandonam ao meio os cursos superiores de quatro anos, e desafogar a pressão de demanda sobre os cursos de maior duração. Porque o Brasil não desenvolveu esse estrato? A explicação usual é que há uma forte resistência das corporações profissionais a esses cursos, mas uma política governamental mais decidida e a criação de um marco regulatório apropriado poderiam abrir espaço para essa nova modalidade de educação superior, tanto no setor público como no setor privado.

Um outro risco importante que corre a educação superior pública brasileira é que ele pode vir a se expandir de forma semelhante ao que ocorreu no México e em outros países latino-americanos, optando pela massificação e perdendo qualidade e substância. De novo, a única alternativa razoável contra essa tendência é uma política clara de diferenciação. Se essa diferenciação não for aceita e a mantra do "modelo único" for mantida, esse processo de deterioração será quase inevitável, abrindo espaço para o surgimento de um ensino superior privado de qualidade.

Um terceiro risco é o da iniqüidade. Hoje, a política de educação superior pública gratuita já é socialmente injusta, e poderá ficar mais injusta ainda se o sistema não se ajustar aos diferentes perfis dos estudantes que estarão buscando educação superior nos próximos anos. Parte do problema da iniqüidade tem a ver com a questão do financiamento e parte tem a ver com o desajuste entre os conteúdos dos cursos e programas e as aspirações e possibilidades dos estudantes. A solução fácil, e desastrosa, para os problemas de iniqüidade, seria abrir o acesso à educação superior gratuita de forma indiscriminada, inclusive pelo estabelecimento de quotas, e baixar os padrões de qualidade. A solução inteligente e adequada seria proporcionar sistemas adequados de crédito educativo, cobrar anuidades de quem possa pagar, e proporcionar tipos de curso e programas adequados aos diversos tipos de estudantes. Aqui, novamente, a diversificação surge como elemento fundamental para reduzir a iniqüidade do sistema.

Essas dificuldades não chegam, no entanto, a criar um quadro pessimista. Existe um grande espaço a ser ainda conquistado com a diferenciação do sistema

e a criação de um novo nível de educação de dois ou três anos de duração; existe um grande espaço, ainda quase inexplorado, do uso de novas tecnologias e novos formatos de educação não presencial; há muito espaço para o uso mais adequado dos recursos públicos, se as universidades passarem a ter responsabilidade pelos seus orçamentos; e, na medida em que a economia cresça e se modernize, haverá também mais recursos públicos e privados para a educação

Os sociólogos sabem há muito tempo que a satisfação ou insatisfação das pessoas com suas condições e perspectivas de vida não dependem do que elas efetivamente têm ou podem, mas de seu nível de aspirações, e de com quem elas se comparam. No Brasil, nesta virada de milênio, existe uma tendência bastante geral de pensar que o país está pior do que nunca, e andando para trás, apesar de muitas evidências empíricas que apontem no sentido oposto. Nesse clima, um texto relativamente otimista como este pode causar espécie, e ser recebido com incredulidade. E no entanto, acredito que ele seja coerente com o fato de que existe uma revolução silenciosa não somente na educação, mas em muitas outras áreas, que, em conjunto, poderão dar ao país uma nova e significativa inserção no mundo contemporâneo. Não é uma transição fácil, nem inevitável, e seus custos podem vir a ser bastante altos para determinados setores e grupos, e por isto ela é resistida. Mas, na educação superior como nos demais setores, é necessário olhar o que está ocorrendo com mais profundidade, procurar identificar os sinais positivos de mudança, que existem, e trabalhar a partir deles para torná-los mais reais e efetivos.

O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

ROBERTO LEAL LOBO E SILVA FILHO*

INTRODUÇÃO

O setor privado é, hoje, responsável por aproximadamente dois terços das matrículas no ensino brasileiro de terceiro grau. Só este dado já seria suficiente para ressaltar a importância estratégica desse segmento para a formação dos profissionais brasileiros de nível superior. No entanto, boa parte da sociedade e dos formadores de opinião mantém, ainda que de forma nem sempre explícita, a visão de que o ensino deveria ser de total responsabilidade do Estado, isto é, essencialmente público e gratuito em todos os níveis. O ensino particular, segundo essa visão, deveria ser minoritário e suplementar, tolerável dentro desses limites, mas nunca uma contribuição importante, no presente ou no futuro, para a organização do sistema brasileiro de ensino superior brasileiro.

Tanto quanto público e gratuito, o ensino superior é visto, também, como só tendo qualidade se realizado em instituições capazes de criar maciçamente conhecimento de fronteira, isto é, nas universidades de pesquisa.

No entanto, como mostramos neste trabalho, a atual organização de nosso ensino superior público o torna muito oneroso, com altos custos por aluno, dificultando a competição por um orçamento que padece de uma escassez crônica de recursos, mesmo para atender a outras prioridades sociais importantes. Por isso, a meta de triplicar, em uma década, o número de estudantes matriculados no ensino superior, como pretende o Plano Nacional de Educação, deverá depender fortemente do setor particular.

A política de ensino superior atualmente em vigor, ao mesmo tempo em que pretende aumentar o número de estudantes de terceiro grau, deseja ampliar a qualidade dos cursos e das instituições como um todo – objetivos que são,

* Professor titular da USP, foi Reitor da Universidade de São Paulo e da Universidade de Mogi das Cruzes e atualmente é Sócio-diretor da Lobo & Associados Consultoria e Participação.

normalmente, contraditórios. Para resolver essa difícil equação, a Lei de Diretrizes e Bases propôs a diversificação do ensino superior, estimulando as instituições a buscarem suas próprias missões, com mais flexibilidade e com custos menores, em média, adequando o conceito de qualidade à missão proposta, desde que esta seja compatível com os propósitos maiores da educação.

Se o setor público vem sendo alvo de críticas e restrições orçamentárias nelas baseadas, devido aos elevados custos dos estudantes e à pouca eficiência administrativa, o setor particular, que, em sua maioria, ainda padece de uma importante deficiência de qualidade, vem sofrendo uma série de modificações, principalmente na região sudeste.

Acostumados, como a maioria dos empresários brasileiros, a tratar com um Estado voraz e desorganizado, os empresários da educação vêm sendo colocados diante de exigências cada vez maiores por parte da legislação, do Ministério da Educação, da concorrência e da opinião pública e terão que optar por uma das duas linhas de ação: ou trabalhar melhor, com mais eficiência e melhor qualidade, para enfrentar os novos desafios ou seguir o caminho do menor esforço, apostando na anistia, na impunidade e na fiscalização deficiente ou pouco séria.

Mesmo correndo o risco da ingenuidade, acreditamos que as atuais exigências e a forte concorrência farão crescer e fortalecer o primeiro grupo de empresários, que poderão contribuir para melhorar a imagem negativa desse setor na sociedade. Com esse pressuposto, preparamos este texto, que resume algumas das questões sobre as políticas de ensino superior e o papel dos setores público e privado, em particular, sobre a problemática do seu financiamento.

O SETOR PÚBLICO DE ENSINO SUPERIOR

Quando o assunto é a qualidade do ensino, o complexo das IES públicas, com seus hospitais, museus, fazendas experimentais, professores titulados em tempo integral, facilidades de pesquisa, entre outras, se constitui em importante patrimônio científico e cultural, que é sempre mencionado. No entanto, quando se trata de calcular o custo do estudante das instituições públicas de ensino superior, essas mesmas estruturas são subtraídas dos cálculos. Isso nos parece, no mínimo, um contra-senso. Seria lógico que, pelo menos a parte desses recursos, que influencia (positivamente) o ensino, fosse contabilizada no custo do aluno, uma vez que, reconhecidamente, melhora a qualidade da graduação oferecida por essas IES.

Dados de 1998 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais indicam que o custo médio do aluno do sistema federal, naquele ano, girava em torno de US$ 15.000. Duas correções deveriam ser feitas para a atualização desse valor para menor: possíveis gastos das instituições não relacionados direta ou indiretamente com o ensino e a conversão do dólar em reais que, na época, estava cotado a US$ 1,20 e hoje está próximo a US$ 1,80, sem que houvesse correção proporcional dos orçamentos e dos salários nas IES federais. Por outro lado, geralmente os recursos captados de outras fontes (agências de fomento, empresas, etc.) via fundações e instituições congêneres não são incluídos nos orçamentos e, portanto, não constam dos cálculos do custo do aluno.

O custo real permanece um dos mais bem guardados segredos do nosso ensino. Estimaremos US$ 8.000/aluno/ano para efeito de cálculos. Esse valor é razoável, internacionalmente falando, para o custo do aluno numa universidade de pesquisa, embora, no Brasil, não mais de uma dezena de universidades públicas mereça essa denominação.

O estudante do ensino superior privado, por outro lado, custava em média, na mesma época, cerca de US$ 3.000. Levando-se em conta o número de estudantes, conclui-se, imediatamente, que esse setor movimentava recursos da ordem de US$ 4,5 bilhões, para 1,5 milhão de alunos, aproximadamente igual ao custo anual despendido no setor federal de ensino superior, que atende a aproximadamente 300 mil estudantes.

Para justificar essa disparidade e defender a existência e a permanência do setor público de ensino superior se menciona a necessidade da preservação da pesquisa científica e tecnológica e a qualidade superior do seu ensino (este segundo, mais discutível). O argumento é, no entanto, circular. É bom porque custa muito ou custa muito porque é bom? Pode-se indagar o que poderia fazer uma IES privada, bem administrada, com o mesmo orçamento por aluno que têm as universidades federais. Não seria tão boa quanto a média das públicas? O argumento para a preservação da rede pública, baseado somente neste raciocínio, é demasiadamente frágil. Certamente é possível reunir razões muito mais relevantes do que essa para defender a sobrevivência dessa modalidade de educação superior, dentre elas, a própria história de lutas dessas instituições pelos direitos fundamentais do cidadão e o grande acervo de competências que elas reuniram ao longo dos anos.

Espera-se delas, também, a concretização de políticas públicas importantes para a Nação e um compromisso com as prioridades nacionais, o que para alguns significaria um golpe na autonomia universitária. É interessante observar, nesse ponto, que nos EUA, são as IES públicas que devem comprovar a demanda social por seus cursos e não as particulares, que são reguladas pelo mercado.

Será muito difícil atingir os percentuais de estudantes matriculados no ensino de terceiro grau, pretendido pelo governo, se o ensino superior fosse todo público e realizado em instituições de forte vocação para a pesquisa. Os que defendem esse modelo podem convencer-se da dificuldade de sua implantação a partir dos dados aqui apresentados e que serão utilizados para o cálculo que se segue.

Partimos do princípio de que desejamos democratizar o ensino superior brasileiro, passando a atender ao menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, como a maioria dos países em condições de desenvolvimento semelhante às nossas (muito abaixo da América do Norte e Organisation For Economic Co-Operation and Development). Teríamos, então, aproximadamente, 6 milhões de jovens no terceiro grau. Esse número de estudantes a oito mil dólares *per capita* representaria um investimento anual de US$ 48 bilhões.

Como o PIB brasileiro é de aproximadamente US$ 750 bilhões e o orçamento público 30% disso, calculamos que o ensino superior, sozinho, representaria mais de 20% do orçamento, totalmente fora das possibilidades e dos padrões internacionais de financiamento da educação superior. Portanto, ou o custo do aluno público se mantém e o setor não tem condições de ser ampliado, ou os custos caem para valores nos patamares do setor privado, para que se possa democratizar o ensino superior brasileiro. As dificuldades desse modelo aparecem claramente. A defesa de um modelo sem viabilidade pode ser simpática, mas é de pouca valia se ignora os custos financeiros e os custos políticos dos reajustes necessários para a sua implantação.

Portanto, mantida a atual estrutura do ensino superior público no Brasil, a meta de triplicar o número de estudantes matriculados no ensino superior, como prevê o Plano Nacional de Educação, dificilmente poderá ser atendida a partir do modelo de universidade de pesquisa, pública e gratuita para todos. O setor particular tem um papel a desempenhar na política de educação superior e devemos nos organizar para tirar dele o melhor proveito.

O SETOR PARTICULAR E A LEGISLAÇÃO[1]

Como atingir o objetivo de ampliar o número de profissionais de nível superior, por meio do ensino privado, num país onde a renda *per capita* ainda é baixa demais para cobrir os custos da qualidade nessa modalidade de ensino? Possivelmente, uma primeira e essencial medida caberia ao Estado, que seria a

1. Lobo, R. (1998).

criação de políticas agressivas de financiamento ao estudante, arcando, temporariamente, com uma parte dos custos de formação do aluno, em um fundo rotativo amplo e com juros moderadamente subsidiados.

Em recente palestra, o Professor J. Schwartzman criticou, com razão, a má engenharia do antigo Crédito Educativo que subestimou a correção monetária e subsidiou exageradamente os juros que, associados à alta inadimplência, impediu a auto-suficiência do programa como crédito rotativo. Além disso, havia forte concentração do CREDUC nas instituições comunitárias, nos cursos noturnos e nas Ciências Sociais e Humanas e não nos melhores estudantes.

O novo programa, Financiamento Estudantil, deve resolver alguns desses problemas (Schwartzman, J., 2000). Apesar de apresentar claros avanços em relação ao CREDUC, lembra o Professor Schwartzman que o Fies não atende a alunos carentes da rede pública, o crédito continua alocado às instituições e não aos alunos, a taxa de juros será definida semestralmente, gerando insegurança por parte dos tomadores, e o prazo de carência é muito curto (a amortização começa quando o estudante se forma), o que deverá gerar alto índice de inadimplência. Além disso, a própria forma de financiamento, sem o repasse de recursos reais, mas de bônus, não atende às IES realmente filantrópicas e deveria ser alterada.

Além de apoiar o estudante, seria necessário estabelecer uma política de incentivo à criação de novas vagas em instituições de qualidade para aumentar a oferta de matrículas no ensino superior, ao mesmo tempo em que as avaliações de curso e de instituições prosseguissem e fossem amplamente divulgadas para informar aos candidatos ao ensino superior as condições de oferta das vagas disponíveis, podendo, inclusive, se definir o financiamento preferencial para alunos que escolham cursos com os melhores resultados na avaliação do MEC.

Como já foi dito, o ensino superior vem passando por uma série de novas exigências, inicialmente em função da Lei de Diretrizes e Bases e, posteriormente, por sua regulamentação por parte dos órgãos responsáveis pelas políticas de ensino superior, a Sesu/MEC, o Conselho Nacional de Educação e, finalmente, as próprias comissões de especialistas, que tem interpretado, muitas vezes de maneira exagerada, as exigências de qualidade constantes da LDB, trazendo para o nível de curso e faculdade exigências cabíveis somente para as instituições como um todo e, mais absurdo ainda, chegando a exigir para um curso de uma faculdade isolada o que a LDB prevê para uma universidade como um todo.

De qualquer forma, retirados os exageros, as novas exigências têm criado uma pressão com aspectos extremamente saudáveis para a melhoria da qualidade do ensino superior brasileiro. É visível, atualmente, a preocupação das

mantenedoras com a infra-estrutura (não só a física e de informática, mas a de recursos humanos, ainda mais importante) e a qualidade dos serviços oferecidos. Também como novidade, o ensino superior foi contemplado com uma nova legislação no que se refere às mantenedoras das instituições particulares que, a partir de 1998, puderam passar a ter fins lucrativos, sendo tributadas como tal.

Essa medida foi um passo importante para organizar esse setor que estava preso a uma legislação utópica, onde a pressão para criar novas instituições (e vagas) superava, em muito, a capacidade e o interesse em se criar organizações realmente filantrópicas ou efetivamente sem fins lucrativos. A nova realidade fiscal será uma forte exigência de eficiência administrativa das instituições com fins lucrativos e uma possibilidade real de fiscalização e correção das demais.

Diferentemente de outros países, como os EUA, por exemplo, o ensino privado brasileiro não está realmente nas mãos de entidades sem fins lucrativos e de caráter eminentemente social. Embora várias das instituições particulares assim se autodenominem, elas representaram, em muitos casos, a única fonte de renda de seus mantenedores, que ao longo dos anos acumularam grandes patrimônios, o que coloca em dúvida imediatamente o caráter organizacional oficialmente assumido.

Se a realidade fiscal foi um avanço, porque colocou à mostra as diferentes realidades institucionais, ela não deve ser utilizada como um mecanismo de discriminação contra quem quer que seja, em função de sua origem institucional. Nada impede que possa haver políticas de incentivos para qualquer instituição, independentemente de sua razão social, desde que ela esteja desenvolvendo atividades capazes de contribuir para a efetivação das políticas públicas consideradas prioritárias, tomados os devidos cuidados para que os recursos tenham o destino para o qual foram previstos.

É importante, também, levar em conta, se não se deseja formar dois tipos distintos de profissionais de nível superior no Brasil, que o setor particular, na maioria dos países em que ele convive com o público, mas não é tratado em pé de igualdade com ele, não tem amparo da legislação nem de uma política de financiamento, é sempre de qualidade inferior e de massa.

Diante de tantas leis e regulamentações, cabe perguntar:

1) Existirá financiamento para a efetiva indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para todas as instituições que são hoje, ou pretendem vir a ser em prazo curto, universidades? Em artigo recente, Melo apresenta um cálculo de custos alarmante para as universidades particulares: "A partir de alguns levantamentos de gastos, para um terço do corpo docente titulado, e um terço dedicado integralmente à instituição, dentro dos critérios de vagas e relação professor / aluno recomendados, para bancar o pagamento dos salários e encargos, considerando-se o valor médio de hora-aula pago a professores doutores das universidades particulares paulistas, verifica-se que seria necessário cobrar mensalidade para o curso de Medicina de R$ 2.875,00 e de R$ 1.125,00 para o curso de Direito, excluindo-se todos os pagamentos diretos e indiretos relativos à pesquisa" (2000, p. 24).
2) Sabendo-se que somente cerca de 10% do investimento em pesquisa no Brasil vem do setor particular, quem vai financiar a pesquisa e a extensão realizadas no setor privado? As mensalidades escolares? No mesmo artigo, (3), Melo mostra que: "As instituições estritamente particulares participavam de somente 2,54%, em número e de 2,98%, em valores das bolsas para o exterior e de 0,90% e 0,88%, respectivamente, do número e dos valores das bolsas nacionais e, ainda, de 0,14% do valor dos auxílios concedidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 1995, e 0,80% dos programas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), em 1996".
3) O sistema nacional de pós-graduação está preparado para atender à demanda de formação de mestres e doutores proveniente das exigências da LDB, tanto em função de suas dimensões como de suas políticas? O setor particular acha que não!
4) É possível adaptar as instituições particulares no prazo previsto pela LDB?

Se não forem modificados prazos e exigências, poucas instituições, provavelmente, serão capazes de atender a todos os requisitos, possivelmente as que tiverem massa crítica de alunos e cursos, poder financeiro e que começarem, primeiro, a tomar as medidas de ajuste necessárias para a sobrevivência institucional.

Pode ser, também, no limite, que a universidade privada, submetida às exigências atuais, desapareça, ficando o setor particular restrito a uma participação somente nas faculdades e centros universitários e o setor público com as universidades. Esta, aliás, parece ter sido a opinião de alguns setores influentes na formulação da política de educação no Brasil, principalmente no período que se seguiu à aprovação da nova LDB, embora ela venha, ao que parece, se enfraquecendo ao longo do tempo.

Para que as IES particulares se viabilizem, elas deverão, no mínimo, buscar algumas soluções institucionais como, por exemplo:

1) Reformular os contratos de trabalho, separando claramente o ensino,

com suas vantagens próprias, das demais atividades docentes como pesquisa e extensão, para viabilizar a contratação de professores que permaneçam na IES em tempo integral e desenvolvam outras atividades além do ensino;

2) Estabelecer carreiras docentes com incentivos compatíveis com a missão institucional e vinculação orçamentária (se a prioridade é o ensino, por que promover somente pela pesquisa ou pela titulação, automaticamente?);
3) Concentrar disciplinas afins nas mãos dos bons professores e, para isso, contratá-los por área de conhecimento e não por disciplina;
4) Não copiar a estrutura pública pensando que assim se obtém qualidade-ela é inadequada para o setor particular e a adoção de uma caricatura atrasa a implantação de novas soluções mais convenientes;
5) **Não incentivar**, entre outras coisas:
   a) A maquiagem de contratos de trabalho, como a mudança para tempo integral, só no nome, das atividades dos professores/horistas. Um professor em tempo integral tem que dispor de espaço físico e de infra-estrutura para desenvolver suas atividades;
   b) A criação de sistemas paralelos de pós-graduação onde não sejam implantados critérios rígidos de qualidade (não falamos de formalismos rígidos, mas de qualidade da produção intelectual);
   c) A proliferação de pesquisas sem qualidade, iniciação científica sem orientadores habilitados e publicações em revistas internas, não indexadas, para atender às supostas exigências da pesquisa institucionalizada. Um recredenciamento bem executado não as aceitará;
   d) Separar professores em duas classes: graduação e os "doutores" da pós-graduação. A qualidade dos professores mais titulados e da pesquisa realizada só vai repercutir na graduação se todos participarem do ensino graduado;
   e) Titular o corpo docente em programas sem qualidade e reconhecimento, somente para tentar atender às exigências da legislação.

Finalmente, é preciso que os acadêmicos e os legisladores se afastem definitivamente de algumas posturas de críticos corporativistas e procurem buscar o entendimento de que os alunos do setor privado são cidadãos brasileiros que merecem o respeito e o direito igual às oportunidades que o setor público tanto defende para si próprio e ajudar a buscar soluções para minimizar as diferenças de financiamento e de qualidade dos dois segmentos.

SUGESTÕES

Resumindo, para contribuir de maneira construtiva para o debate sobre o ensino superior, tendo como foco principal o setor particular, sugerimos algumas ações concretas:

1) Permitir a diversificação das instituições e cursos (como previsto na LDB e às vezes ameaçado por sua regulamentação);
2) Rever o quadro docente exigido para carreiras profissionalizantes, não exigindo somente mestres e doutores, muitas vezes sem qualquer vivência profissional – isto não é qualidade;
3) Facilitar a criação de novas vagas (mais igualdade de critérios para faculdades, centros universitários e universidades);
4) Financiar o estudante, preferencialmente à instituição, por meio de uma política viável e subsidiada, na medida do possível;
5) Não discriminar instituições para o financiamento de atividades de interesse nacional (como a pesquisa);
6) Tornar o sistema público mais eficiente e ampliar as vagas nele oferecidas (cursos noturnos, agregação de turmas muito pequenas, melhorando a relação aluno/docente);
7) Intensificar as avaliações públicas absorvendo as diferentes visões de qualidade da educação superior, inclusive medindo o valor agregado, tendo em vista a formação dos ingressantes (ENEM/ENC);
8) Acreditar na concorrência, no mercado e no julgamento do usuário bem informado como fatores de incentivo à qualidade;
9) Credenciar profissionais ou instituições somente para cursos em áreas cujo exercício profissional possa pôr em risco o cidadão comum;
10) Incentivar as instituições privadas a buscarem novos patamares de qualidade, sempre sob orientação do projeto e do plano de desenvolvimento institucionais e verificar se os mesmos têm condições de serem executados e quais progressos vêm sendo atingidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Schwartzman, Jacques (2000). "Financiamento do ensino superior particular". *Estudos*, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, **7**, nº 27.

Melo, Maria Beatriz de Carvalho (2000). "A difícil relação entre as exigências legais e de qualidade e os padrões de financiamento do ensino superior particular".

Estudos, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, **17**, n° 27.
Lobo, Roberto (1999). *Seminário A gestão da unidade acadêmica*. São Paulo: Lobo & Associados.

A QUESTÃO DO GERENCIAMENTO DAS IFES NO CENÁRIO DA AUTONOMIA

ANTONIO AUGUSTO PEREIRA PRATES*

Pela segunda vez, em sua história, as Instituições Federais de Ensino Superior brasileiras encontram-se na iminência de uma transformação organizacional que mudará radicalmente seu perfil institucional. As Universidades Federais ainda não viveram, desde sua criação, nos anos 40 e 50, um momento de tamanha incerteza com relação ao que será seu novo modo de vida e de identidade. Nem mesmo a reforma autoritária de 1968, a primeira mudança radical da sua estrutura organizacional, gerou, entre seus membros, tanta ansiedade e incerteza. O novo, no cenário atual das universidades federais, é exatamente a ausência de um projeto global e predefinido de mudanças estruturais e institucionais, como aquele implementado pelo governo autoritário em 1968. Não está em jogo nenhum projeto de mudança predeterminada do sistema universitário federal. O que há, é uma proposta de autonomia administrativo-financeira das IFES no sentido de responsabilizá-las pelo uso dos seus próprios recursos. A maneira ou a forma com que cada uma delas irá administrar esses recursos é uma incógnita. É bom lembrar que as universidades brasileiras, privadas ou públicas, já gozam de autonomia didático-pedagógica desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases em 1996. Contudo, essa autonomia está, no caso das universidades federais, muito limitada pelo controle efetivo da burocracia do governo central sobre o uso dos recursos disponíveis. Nesse caso, as universidades federais gozam de toda liberdade para mudar o conteúdo do ensino, para criar e acabar com cursos, para ampliar ou reduzir vagas, tudo isso, desde que não se mexa nos procedimentos burocráticos de alocação de recursos, predeterminados pelo sistema central do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado ou do próprio Ministério da Educação. Portanto, a autonomia administrativo-financeira é um complemento essencial da autonomia

* Prof. Adjunto do Departamento. de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais. *E-mail* pratesan@gold.com.br.

acadêmica da universidade. Esse raciocínio, ainda que consensual entre a grande maioria dos membros da comunidade acadêmica,[1] não tem produzido, no nível prático das atitudes, qualquer consenso sobre a proposta de autonomia administrativo-financeira para as IFES. A razão dessa incongruência deve-se à diferenciação de interesses, de crenças, de afiliação política e ao efeito das informações ambíguas e contraditórias, sobre a proposta, disseminadas pelas várias agências que convivem no interior das universidades: sindicatos, associações acadêmicas, autoridades governamentais ou universitárias, entre outras.

Discutirei, neste artigo, dois pontos importantes na consideração sobre gerenciamento no momento atual das IFES no país. O primeiro, refere-se à natureza organizacional da universidade e suas conseqüências em termos do modelo de gestão que lhe é adequado. O segundo coloca as IFES no cenário da autonomia financeiro-administrativa e analisa o que há de urgente e essencial para adequá-las internamente a esse novo contexto.

Universidade, Organização e Produto: O gerenciamento da ambigüidade

Organizações educacionais e, especialmente, universitárias constituem um tipo muito específico de organização. Diferentemente de organizações cujo produto é muito bem definido, claramente entendido e, portanto, sem qualquer sombra de ambigüidade quanto à definição de objetivos e metas, as instituições educacionais têm enorme dificuldade para definir os seus "produtos" e mesmo quando são definidos como, por exemplo, a formação de profissionais competentes, conhecimento científico ou serviços demandados pela comunidade, não há como evitar a enorme carga de incertezas associada às tecnologias selecionadas para realizá-los. Como bem mostra a literatura sociológica das organizações,[2] este tipo de organização tende (supondo que se guiará por normas de racionalidade nas definições do que e como fazer) a adotar um modelo decisório que privilegia a negociação política e uma estrutura administrativa suficientemente flexível para possibilitar a mobilidade de pessoas entre programas e

1. Essa informação baseia-se nas entrevistas realizadas, com membros do corpo docente, em oito universidades federais do país, como parte da coleta de dados para o projeto "O Impacto da Política de Autonomia sobre as Instituições Federais de Ensino Superior" sob responsabilidade dos professores Luís Aureliano G. de Andrade – Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais – e Antonio Augusto P. Prates, Maria Lígia Barbosa, Ronaldo de Noronha do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG.
2. Sobre isso, veja, por exemplo, os estudos de Perrow, C. (1972), Weik, K. E. (1976), March, J.G. e Johan P. Olsen (1976); Prates, A. A. P. (1987).

projetos de trabalho. Obviamente, refiro-me, aqui, à estrutura administrativa de atividades-fins: ensino, pesquisa e extensão. Ao contrário da maioria das empresas produtoras de bens materiais de consumo, que não estão submetidas às incertezas sobre a própria definição do produto e sobre as tecnologias disponíveis para realizá-lo, as universidades têm como característica principal a ambigüidade na definição de objetivos e produtos, e muita incerteza relacionada às tecnologias de ensino, pesquisa e extensão. A essas características institucionais corresponde um quadro estrutural de relações "frouxamente articuladas" entre unidades funcionais ou mesmo entre as atividades básicas da instituição, como entre o ensino, pesquisa, orientação, extensão, etc. que requer um modelo de gestão bem distinto daqueles desenvolvidos e implementados em organizações empresariais. No caso das universidades, as decisões devem ser negociadas; identidades, interesses e ideologias devem ser vistos como recursos estratégicos para motivar e energizar o intercâmbio científico. A lógica institucional, ou seja, aquela que privilegia a acomodação entre interesses e identidades dentro e fora da organização, deve ter primazia sobre a lógica da administração dos meios, esta, sim, totalmente consistente com a racionalidade econômica.

A gestão de universidades deve, portanto, se pautar pela busca de consensos sobre sua políticas fundamentais, pela flexibilidade administrativa e por decisões estratégicas. Qualquer modelo de gestão administrativo-financeira de universidades que não se paute pelo modelo acima descrito estará fadado ao insucesso institucional. Querer, por motivo de "segurança" ou de maior confiabilidade, reduzir a administração de universidades a modelos de gestão empresarial onde a lógica da eficiência econômica preside as decisões do dia-a-dia da organização é, simplesmente, desconhecer a complexidade e "natureza" do produto das universidades, independentemente de suas diferenças em ênfase sobre o ensino, a extensão ou a pesquisa.

Sua estrutura administrativa não pode, portanto, constituir um fato inibitório de debates sobre políticas de ensino, pesquisa e extensão, no nível micro e macro institucional, mas, por outro lado, não pode, também, ser capturada pelos debates "politizados", de natureza político-partidária, que nada têm a ver com os valores e interesses diretamente referidos à instituição acadêmica. Isso comprometeria a primazia dos valores acadêmicos no ambiente universitário.

De acordo com a teoria exposta, o sistema de controle mais adequado para essa estrutura administrativa deverá se assentar na avaliação do desempenho dos seus membros, mesmo que, como já se sabe, as próprias metodologias de avaliação sejam objeto de debate interno e externo. O monitoramento, de tipo burocrático, próprio dos sistemas administrativos baseados principalmente na

lógica da racionalidade técnica, mostra-se totalmente inadequado para sistemas universitários.

Nessa linha de raciocínio, os mecanismos de controle do desempenho das universidades, estabelecidos pela LDB e baseados na avaliação externa, são plenamente consistentes com aqueles requeridos por um modelo de gestão administrativa próprio de uma instituição educacional de ensino superior e, especialmente, para aquelas que vêm de uma tradição político-administrativa fortemente centralizadora e burocratizada, como são as IFES, e que, no momento, buscam modelos alternativos de gestão para ingressarem no cenário novo da autonomia administrativo-financeira.

A Gestão administrativa e Institucional das IFES no cenário da autonomia

Com a promulgação da LDB em 1996 abriu-se um enorme espaço para iniciativas de mudanças de natureza didático-pedagógica, contudo é a proposta de autonomia administrativo-financeira que está "mexendo" com as pessoas, ameaçando balançar as estruturas de crenças, valores e interesses, no âmbito acadêmico e administrativo, e, com isso, criando uma certa sensação desconfortável de caos político-administrativo. De outro lado, entretanto, é exatamente esse cenário instável e de muitas incertezas que tem injetado novas energias entre membros e grupos do corpo acadêmico e estudantil, que percebem o cenário da autonomia como o início de um processo capaz de transformar a atual estrutura funcional da Universidade Federal. Hoje, essa estrutura apresenta-se com um alto grau de burocratização administrativa associado a uma enorme descentralização (para não dizer fragmentação) da estrutura decisória. Se esse tipo de modelo organizacional representou, no início dos anos 70, um salto qualitativo de racionalização e universalização burocrática – em relação ao modelo patrimonial da cátedra e das unidades confederadas que compuseram a instituição universitária na sua criação –, após 30 anos, ele aparece como um enorme obstáculo à realização de qualquer projeto de natureza institucional que fuja aos padrões determinados pelas rotinas da estrutura burocrática. Há, no momento atual, um claro descompasso entre a estrutura organizacional das universidades federais e o ambiente de produção acadêmica. Veja, por exemplo, o fato, comum e freqüente no contexto das IFES, da enorme complicação prática para se conseguir efetivar simples arranjos cooperativos, de natureza acadêmica, entre membros de Unidades ou, mesmo, de Departamentos distintos. Num ambiente, como já é o caso do contexto acadêmico brasileiro hoje, onde as fronteiras disciplinares dos campos científicos tendem a se enfraquecer, onde há, cada vez mais, oportunidades de criação e participação em grupos de pesquisa e ensino espacialmente dispersos, e onde há incentivos à criação de projetos interdisciplinares, não há como conviver, no dia-a-dia da vida acadêmico-profissional, com um sistema de gestão administrativa do ensino e da pesquisa moldado pela lógica da racionalidade burocrática.

No cenário de autonomia administrativo-financeira, as conseqüências da LDB sobre o atual sistema de funcionamento das IFES, serão, certamente, muito mais significativas do que tem sido até o momento. Nesse novo contexto, delineia-se a emergência de um cenário institucional nas universidades públicas federais, bem diferente do atual, com exigências de mudanças radicais dos modelos de gestão política e administrativa. Esses deverão, agora, levar em conta mudanças no perfil de atuação da liderança acadêmica que, por razões estruturais, deverá ser mais atuante política e administrativamente, buscando influenciar decisões estratégicas sobre prioridades de investimentos, de custeio (incluindo salários) e de políticas de ensino, pesquisa e extensão em cada universidade. A arena competitiva dentro das universidades, hoje fortemente regulada pelos mecanismos burocráticos sedimentados, será muito mais intensa e complexa na medida em que as decisões que serão produzidas nela terão efeitos visíveis e imediatos no sistema de alocação de recursos para as diversas áreas, grupos e unidades de ensino. Nesse novo ambiente institucional o potencial de conflito intragrupos aumentará significativamente, exigindo ressocialização das lideranças institucionais e acadêmicas para o desempenho de novos papéis profissionais, como por exemplo, o de negociador político ou de mobilizador de interesses ou, mesmo, o de elaborador de novos mapas cognitivos ou ideológicos de convivência institucional.

Do lado das relações inter-institucionais – universidade/sociedade – a autonomia administrativo-financeira estimulará a intensificação de redes interuniversitárias e interagências públicas, hoje, quase inexistentes devido às dificuldades de ordem burocrático-administrativa. O mesmo deverá ocorrer, ainda que em menor escala, do lado das relações universidade-empresa. Como se sabe, essas relações, além das dificuldades "culturais" de comunicação, apresentam, também, problemas com relação ao tipo de "serviços" demandados pelas empresas privadas,[3] que se limitam a "testes e ensaios" de materiais: o que nada, ou muito pouco, tem a ver com as atividades de pesquisa universitária. Como pode-

3. Como mostra Prates (1987), a grande maioria da demanda de serviços "tecnológicos" das empresas privadas do país para os Institutos Públicos de Pesquisa é do tipo de "testes e ensaios" de materiais.

se perceber, facilmente, a "simples" aquisição de autonomia administrativo-financeira dota a universidade de um enorme potencial de ampliação do seu espaço de ação, o que requererá, para sua realização, um novo modelo de articulação de interesses, identidades e ideologias muito mais dinâmico e flexível do que aquele permitido pela lógica burocrática.

Certamente, a força do impacto desse novo cenário sobre a atual estrutura administrativa e de poder nas universidades dependerá, em grande medida, da biografia institucional de cada uma delas:[4] em algumas, as mais desprovidas de identidade institucional, o efeito poderá ser dramático ao minar as bases burocráticas da ordem instituída. Nesse caso, o cenário será próximo ao de uma sociedades pré-hobbesiana requerendo, em caráter de urgência, a construção de um pacto constitucional. No caso daquelas universidades onde já se configuram identidades autônomas, é provável que suas lideranças absorvam de forma menos traumática os parâmetros do novo cenário.

Em ambos tipos de universidades haverá, entretanto, necessidade de remodelar a estrutura organizacional e administrativa dos cursos de graduação e pós-graduação. O atual modelo predominante nas universidades públicas federais privilegia a fragmentação decisória distribuída pelos inúmeros órgãos colegiados dispostos vertical e horizontalmente. Os cursos de graduação e de pós são geridos por colegiados distintos, os departamentos ou unidades que congregam administrativamente o corpo docente e que têm seus próprios órgãos colegiados. Há, ainda, as Congregações das Unidades e os Conselhos Departamentais, todos eles situados no nível abaixo da administração central que, por sua vez, tenta articular políticas de graduação e de pós-graduação através de outros órgãos colegiados distintos entre si. Embora esse tipo de estrutura decisória possa ser funcional para amenizar a rigidez do sistema de controle burocrático das universidades públicas federais, ele é, indubitavelmente, inadequado para um cenário do tipo daquele delineado acima que, ao contrário do anterior, exigiria flexibilização administrativa articulada com maior integração institucional.

4. Veja, por exemplo, o excelente estudo de M. H. Magalhães de Castro sobre as experiências da USP e UNICAMP com relação à autonomia administrativo-financeira frente ao Governo de São Paulo a partir de 1989.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castro, M. H., Magalhães (1996). "Uma Revolução Silenciosa: USP e UNICAMP em Ritmo de Autonomia." *Educação Brasileira*, Brasília **18** (37): 47-87.

March, James G. and Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

Perrow, C.(1972). *Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico*. São Paulo: Atlas.

Prates, Antonio A. P. (1987). "Dilema Institucional dos Institutos de pesquisa no País", *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Editora Vértice e Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Prates, Antonio A. P. (1999). "Universidade – Empresa ou Universidade vs Empresa? "*Universidade @ Indústria: Perspectivas da UFMG* , Belo Horizonte: Editora da UFMG, pp. 115-126.

Weick, K. E. (1976). "Educational organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly*, 1976, 21:1-19.3

ENSINO SUPERIOR: O DESAFIO DE ANDAR PARA FRENTE*

CLÁUDIO DE MOURA CASTRO**

O ensino superior brasileiro vive um momento interessante. Há o início de uma consciência de que o mundo está mudando. A estrutura e as soluções adotadas pelo nosso ensino superior, se já estavam obsoletas faz tempo, arriscam-se a ficar ainda mais distantes das necessidades do país. Mas ao mesmo tempo, começam a aparecer novas idéias e novos projetos. O que para muitos era heresia séria, começa a adquirir foros de legitimidade.

Neste ensaio, passo em revista a natureza da transição que começa a tomar forma e, em seguida, apresento uma tentativa de arrumação das idéias, primeiro passo para a ação que já tarda. Para esta segunda parte, uso amplamente o documento de estratégia do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), de cuja redação participei, juntamente com o Professor Daniel Levy,[1] bem como um livro dos autores sobre o mesmo tema.[2]

O DESAFIO DE ENTENDER A TRANSIÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: DA TORRE DE MARFIM PARA MASSIFICAÇÃO

Se as coisas estão mudando, o pior que podemos fazer é fingir que nada acontece e brandir com fervor as crenças do passado. De fato, não adianta ficar com saudosismos e investir contra os moinhos de vento do mundo moderno. Não é a sociedade e a economia que vão se ajustar à educação. Nem uma nem

* Muitas das idéias apresentadas no presente ensaio foram tiradas diretamente da estratégia para o ensino superior aprovada pelo BID. No entanto, há pontos adicionais cuja responsabilidade é estritamente do autor, sobretudo no caso da aplicação do modelo para a situação brasileira.

** O autor é Assessor Chefe para Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

1. BID (1998). *Ensino Superior na América Latina e Caribe: uma estratégia*, Washington DC.
2. Para uma análise mais pormenorizada do que está apresentado nesta seção, veja-se o livro de Cláudio M. Castro e Daniel Levy (1999), *Myths, Reality and Reform*, Washington DC: John Hopkins Press.

outra pedem autorização à educação para mudar. É a educação que deverá se adaptar às mudanças sociais.

Portanto, é preciso enfrentar os problemas reais e não ficar perdido nos problemas imaginários e na nostalgia de um mundo universitário que sequer existiu no passado. Jamais tivemos e jamais teremos a generalização da universidade Humboltiana que ainda está na cabeça de muitos. A idéia do ensino superior como um sistema que progressivamente evolui na direção das universidades de ensino-pesquisa-extensão é uma quimera nociva. Há espaço e é essencial que parte do sistema siga esta partitura clássica. Mais ainda, isso é vital para todas as sociedades modernas que necessitam lideranças bem preparadas. Mas ainda que igualmente vital no futuro, este modelo será uma parte cada vez menor do conjunto de atividades que acontecem no mundo pós-secundário. Não aceitar esta proposição é andar na contramão do que acontece em todos os países avançados.

Para avançar no presente raciocínio, entender a história é o primeiro passo. Nosso sistema educativo é descendente de grandes movimentos que se originam na Europa e Estados Unidos. Temos camadas sedimentárias de vários sistemas que foram se sucedendo e apenas parcialmente se integrando. Tendemos a nos perder na confusão de calendários e modelos coetâneos.

Como a sociedade muda, o ensino evolui, cada vez mais rápido, mas a trancos e barrancos. Lamentavelmente, muitos estão travados no tempo, tentando entender um sistema cuja vigência só existiu na imaginação e nas quimeras. Ao não entender qual é o problema, a sua resolução fica mais difícil. Curiosamente, as elites universitárias brasileiras quando falam de si próprias e do ensino superior trazem grande desapontamento, pois não dão bom exemplo do uso da razão que é a arma todo-poderosa das elites intelectuais.

A CONFUSÃO LINGÜÍSTICA: UNIVERSIDADE, SUPERIOR, TECNÓLOGO, PÓS-SECUNDÁRIO

As instituições têm nome, e isso não é exceção no ensino superior. Mas quando os nomes adquirem vida própria, passam a ser cruzadas, viram mitos, adquirem uma conotação quase mágica, então, deixam de contribuir para o diálogo e para a compreensão. Passam a ser empecilhos.

Alguns buscam nas palavras alguma essência que pudesse resolver as dúvidas semânticas. Os mais doutos voltam às palavras gregas que lhe deram origem. Buscam significados como se houvesse uma semântica recôndita que, suficientemente espremida, decida revelar os seus segredos.

Mas esse é o caminho errado. As palavras significam o que a tradição e as convenções dizem que significam, nada mais. Se as convenções são confusas, se as mesmas palavras passam a descrever coisas que passam a ser diferentes, estas palavras perdem sua capacidade descritiva. Melhor não perder tempo com elas.

Mas quando as convenções lingüísticas, já nebulosas, são contaminadas pela legislação que traz privilégios para quem tem este ou aquele nome, aí a situação piora. A palavra "universidade" é o melhor exemplo de um termo que só servirá para obscurecer a discussão, pois a lei deu o direito de utilizá-lo a instituições que têm praticamente nada em comum entre si, exceto oferecerem ensino para quem tem um diploma secundário. Ao mesmo tempo, proíbe o seu uso por outras tantas instituições cujas diferenças das primeiras podem ser nula ou na direção oposta da que se desejaria.

Localizadas ao longo do rio Charles, uma ao lado da outra, Harvard é Universidade, MIT não é. Boston College é considerada uma instituição superior à Boston University. Dentre nós, há universidades que sequer têm professores preparados para pesquisa. Já o CTA/ITA, a base da nossa eletrônica, informática e indústria aero-espacial não é universidade.

Portanto, simplifiquemos nossa vida e evitemos discutir palavras de significado mágico ou nebuloso. Como universidade, os termos tecnólogo, superior e outros perderam suas definições rigorosas. Qual é a diferença entre superior e pós-secundário (ou pós-médio)? Os cursos de automação ou mecatrônica do SENAI são mais exigentes, mais teóricos e levam a empregos mais remunerados do que centenas de cursos oferecidos por universidades. Mas quem se atreve a dizer que são cursos superiores? Mero pós-secundário diriam os puristas. Onde estará a essência recôndita e preciosa da diferença, à espera de ser resgatada por algum filólogo da educação?

Os melhores termos sãos os que ainda não foram contaminados. Como pós-secundário ou superior são menos contaminados do que universidade, melhor usá-los. Mas não percamos tempo buscando diferenças entre um e outro.

AS GRANDES TRANSIÇÕES E O PERIGO DE NÃO ENTENDÊ-LAS

Neste processo em que interagem mudanças sociais, demográficas, econômicas e tecnológicas, o mundo vai ficando diferente. E o Brasil, mesmo que tentasse, não conseguiria ficar à margem. Globalização não é alguma iguaria ou purgante que se compra no supermercado ao nosso bel-prazer. Pelo contrário, vem sem consultar nem ministro e nem presidente, nem a esquerda e nem a direita.

Passemos em revista algumas das mudanças mais importantes que ocorrem na educação. Note-se, contudo, que são faces de um mesmo fato social. Não são processos independentes.

ELITE / PLEBE (A DESSACRALIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR)

A grande transformação do ensino superior é a sua progressiva deselitização. Nesse processo, a sua aura sagrada vai sendo corroída.

Ao longo do tempo, a clientela do ensino superior vai se tornando menos exclusiva, menos ligada a privilégios preexistentes. Vão também erodindo os privilégios atados ao ensino superior (qual o princípio a justificar prisão separada para quem tem um diploma de nível superior?). Do alto clero, as universidades passam a servir à nobreza, daí para a alta burguesia, e então para as classes profissionais. Tropeça então nos nomes (Universidade? Ensino superior?), mas continua a se expandir e passa a absorver os funcionários de todos os matizes. Finalmente, começa a entrar o povo, os filhos de operários. Isso praticamente não ocorreu ainda no Brasil, mas com a explosão do segundo grau, está prestes a ocorrer.

A cada uma dessas transições, há choques, perplexidades, desapontamentos. Provocou escândalo a introdução de disciplinas científicas na Universidade de Coimbra em meados do século XVIII. Se fosse hoje, poderíamos imaginar os estudantes fazendo o enterro simbólico do Marquês de Pombal. Engenharia entrou primeiro nas universidades alemãs, não sem certo mal estar. E música? Na França ainda não entrou, ficando ilhada nos conservatórios – possivelmente com grandes vantagens.

Leva tempo para que a sociedade se acostume com a idéia de que em cada geração o ensino superior absorve um nível social mais baixo e que as credenciais e conhecimentos prévios desse novo grupo são sempre mais limitados.

E continuam ativos os profissionais da denúncia da dessacralização do ensino. A cada momento vemos uma entrevista com alguém que inevitavelmente diz: "Imaginem, estão na universidade e não sabem nem escrever!". São os que sonham com um passado onde o superior era um pouco mais elitizado. Mas a profissão dos denunciadores não parece fadada à obsolescência, pois amanhã o ensino será ainda mais plebeu e os alunos ainda menos preparados.

NUMEROS CLAUSUS VERSUS ACESSO LIVRE

Há duas possibilidades na gestão da política do ensino superior. Na primeira, garante-se a qualidade dos que entram e que haverá empregos para todos nas profissões que têm o mesmo nome do diploma. Ou seja, que os formados em advocacia serão advogados. Na segunda, o objetivo é garantir o acesso a muitos (ou todos, nos Estados Unidos) que terminam o secundário e, seja o que Deus quiser, a sua qualidade e o emprego quando se formarem. Em outras palavras, restringe-se a entrada para garantir qualidade e emprego ou garante-se a entrada e o mercado que resolva o resto.

Mas é preciso entender, *tercius no datur*. Não se pode aumentar acesso e, ao mesmo tempo, querer que todos tenham emprego correspondente ao diploma e que remunere como desejado. Querer abrir a torneira da entrada e garantir os mesmos empregos no fim é impossível. Os educadores podem desejar que a economia se ajuste à educação. Mas a observação mostra que isto não acontece. A lei da oferta e da procura não pode ser revogada por portaria do CNE.

O Estados Unidos foram os pioneiros em abandonar o sistema do *numeros clausus*, deixando a oferta crescer e o mercado se ajustar a um número cada vez maior de graduados. Os países mediterrâneos foram os próximos a abandonar o ferrolho da matrícula. A América Latina tampouco se prendeu ao *numero clausus*. A Europa do Norte e União Soviética são os últimos a abandonar.

No Brasil, com a expansão que se inicia na década de sessenta, começa a crescer a matrícula muito mais rápido do que os empregos convencionais. De fato, sem muito discutir o assunto, mas sob a ilusão de que poderíamos ter o mesmo tipo de emprego e, ao mesmo tempo, ampliar as vagas, adotamos o modelo da expansão. Mas esquecemos de dizer a todos qual era o preço dessa expansão. Não podemos, em retrospecto, deixar de acusar os governos passados de vender uma ilusão.

Mas não é possível conservar por mais tempo em formol essa ilusão. É uma questão de realismo e bom senso explicitar a contrapartida de uma expansão continuada. Ao não fazê-lo, cria-se espaço para as denúncias de que há uma trama sinistra de encolher empregos ou saturar mercados. O governo passa a ser considerado culpado de não haver empregos para todos nas profissões cujo nome tem a mesma raiz do diploma.

DO MODELO ÚNICO DA GLORIOSA UNIVERSIDADE DE PESQUISA *VERSUS* PARA A DIVERSIFICAÇÃO

Durante muitos anos tivemos escolas profissionais (direito, medicina, engenharia etc.). Nos anos trinta apareceram nossas primeiras e retardatárias universidades. Na sua maioria, não passavam das mesmas escolas profissionais regidas por uma reitoria única. Na década de sessenta, há um enorme esforço de desenvolver a universidade pública brasileira, com uma louvável proposta do modelo clássico da universidade de Humbolt, juntando o ensino, a pesquisa

e a extensão.[3] Mas os cristãos novos, convertidos às crenças de Humbolt, não quiseram ver nesse modelo uma alternativa dentre muitas, em um país particularmente diferenciado. Assim, o que era uma boa idéia para certas instituições com vocações para tal, virou uma fórmula sagrada, a ser reproduzida em massa (como se isso pudesse ser feito no Brasil ou em qualquer outro país).

Todavia, esse modelo está cada vez mais distanciado do que é possível e do que faz sentido em qualquer sociedade moderna, onde a proporção da coorte matriculada no ensino superior passa de dois dígitos. O mito da universidade de pesquisa como solução universal é nocivo ao país. Teria sido a solução ideal quando o país não tinha condições de implantá-la. Hoje faz sentido, mas para um pedacinho modesto do sistema pós-secundário, como é o caso em todas as nações avançadas. Para ilustrar, nos Estados Unidos, de um total de 3.600 instituições de ensino superior, 200 delas (5,6%) consomem 94% dos fundos de pesquisa e 70 são consideradas verdadeiras universidades de pesquisa. As outras nem fingem fazer pesquisa e nem pagam por pesquisa de fingidinho.

Temos que entender, ensino pós-secundário inclui muitas coisas diferentes: ensino de elite, profissional, educação geral, cursos curtos. Nos países avançados, o número de graduados de cursos curtos de muito ultrapassa os graduados dos cursos convencionais de quatro anos ou mais. Lamentavelmente, estamos travados com soluções de tamanho único, como eram as fardas de soldado até a Primeira Grande Guerra. Para poucos serve corretamente, para a maioria, é uma caricatura, mais atrapalhando do que ajudando. Há uma tendência infeliz do pensamento educacional sobre ensino superior fazendo com que esteja sempre uma geração atrasado. Pensa-se hoje no ensino superior de já faz algumas décadas.

De fato, o maior inimigo da pesquisa é a mitologia de que todos deveriam fazê-la. Desmoraliza tanto a própria pesquisa como o ensino. Dispersa e consome recursos – por exemplo, mantendo em tempo integral professores que não têm a preparação ou o pendor para a pesquisa – que poderiam ser usados nos núcleos de pesquisa produtivos ou promissores. O menosprezo ao ensino sem pesquisa desvaloriza essa atividade tão vital e nobre, como se fosse fácil fazer bom ensino e como se todo ensino precisasse de pesquisa para ser bom. Ignora igualmente a impossibilidade prática de ter pesquisa sempre acoplada ao ensino.

3. Nessa cronologia, fica de fora a Universidade de São Paulo que, com suas origens mais européias, precede de muito o que vem a acontecer no país sobretudo na década dos sessenta. Em outras palavras, a generalização acima ignora a presença da USP, com seu ensino e pesquisa de qualidade datando de período bem anterior.

Os contra-exemplos estão aí para quem quiser ver. O melhor ensino americano é nos *liberal arts colleges*, onde não há pesquisa institucionalizada. E o melhor ensino francês se dá nas Grandes Écoles, onde até pouco, a pesquisa era não apenas inexistente mas considerada nociva ao ensino.

O ALUNO IDEAL *VERSUS* ALUNO REAL

Nosso ensino ignora o aluno real, não se esforça para se adaptar a ele, sequer reconhece que existe. Fingem todos que estão lidando com alunos que poderiam ter sido aceitos para Harvard, Oxford ou Universidade de Tóquio. Não entendem que a nova geração de alunos é academicamente mais fraca e a próxima será mais fraca ainda, pois, inevitavelmente, não há um reservatório infinito de alunos do mesmo naipe dos que aí já estão.

Permanece uma heresia a idéia de descer o ensino ao nível dos alunos, ao invés de esperar que os alunos se elevem ao ensino oferecido. Não obstante, na maioria dos cursos, os alunos não têm o nível correspondente às expectativas e pretensões do currículo. Há um purismo de balizar o ensino pelo nível dos alunos que deveriam estar presentes em um mundo ideal, implicitamente dizendo que os outros não deveriam estar matriculados, pois não atingem esse nível. Mas na prática, não há como impor tais níveis, pois simplesmente não aterriza na maioria das instituições alunos com tais características. Tampouco há viabilidade econômica ou política em deixar matricularem-se somente os poucos academicamente excelentes que aparecerem.

Descobrimos que aluno mal sabe ler ao entrar? Não adianta escrever editoriais e praguejar contra os deuses. É claro, cumpre melhorar o primeiro e segundo graus. Mas não adianta fingir que os alunos são o que não são. Se o curso se distancia demais do nível do aluno, ele aprende menos do que em um curso menos ambicioso. Qualidade não é ensinar alguma coisa tão difícil que ninguém entende – às vezes, nem mesmo o professor. Novamente, é interessante notar que grande parte das universidades americanas oferece cursos de recuperação em inglês e matemática, para alunos incapazes de ler corretamente ou realizar cálculos simples. É triste reconhecer que isso seja necessário. Mas fingir que não é assim tem conseqüências ainda piores. Os exemplos americanos são relevantes para o nosso caso, pois é o único país rico onde as escolas de segundo grau são tão heterogêneas.

O elitismo intelectual monopoliza o pensamento nacional, apesar dos louváveis esforços recentes da cúpula do MEC. Mas é importante valorizar a tarefa de trabalhar com alunos academicamente fracos e levá-los tão longe quanto possam chegar. Isso é muito mais difícil e nobre do que montar um curso

para as elites (quem contratar uma boa dúzia de Ph.Ds. e alunos de classe alta cria um ótimo curso, sem qualquer dificuldade). O mais belo desafio hoje é oferecer uma boa educação para os alunos médios, tal como são, com todas as cicatrizes deixadas por onze séries de escola pública.

QUALIDADE UNIDIMENSIONAL *VERSUS* CRITÉRIOS DIFERENTES DO QUE É QUALIDADE

Ainda não conseguimos aprender: o ensino bom para um tipo de aluno não o é necessariamente bom para outro perfil. Se os alunos são diferentes, o que melhor serve ao interesses de um grupo não é o que satisfaz a outro.

Tomemos duas instituições reais: Harvard e Okmulgee Community College (Oklahoma). Qual oferece o ensino melhor? Um aluno de Harvard transferido para Okmulgee ficaria horrorizado com o primarismo do curso, com o imediatismo e com a pobreza da base teórica. Mas é igualmente certo que um aluno de Okmulgee transferido para Harvard não ficaria menos assustado com a falta de interesse dos professores pelos alunos, estaria perdido nas diatribes intelectuais e desmotivado pela falta de objetividade e de utilidade imediata dos conhecimetos oferecidos. O ensino de Harvard só é bom para alunos com um perfil muito especial. Para a maioria dos que entram no ensino superior, desembarcar por engano em Harvard seria a catástrofe de enfrentar um ensino que a esses alunos pareceria péssimo.

O ensino superior tem que partir de premissas diferenciadas. A pergunta inicial tem a ver com as variações no nível de conhecimento que cada família de profissões pode se permitir. Há duas categorias de situações bem distintas.

Onde há riscos para o cliente ou consumidor, e este não pode avaliá-los, é preciso controle externo e é preciso estabelecer limiares de competência para os profissionais. Nesta categoria se incluem os cursos de medicina, os pilotos de avião, engenheiros calculistas de estruturas e outras poucas áreas. Nelas, o critério é absoluto. Ou sabe um mínimo, ou não deve ganhar o diploma. Não pode haver prêmios de consolação (não se aceitam quase-médicos).

Mas na maioria das outras áreas, o critério deve ser diferente. Queremos saber se o aluno avançou de onde estava. O melhor curso é o que faz o aluno avançar mais, o que mais adiciona aos seus conhecimentos prévios (daí a idéia de "valor agregado" que hoje ganha corpo). Algumas escolas recebem alunos bem peneirados. Delas se espera um graduado da melhor qualidade. Outras recebem alunos mais fracos. Sua tarefa é levá-los tão longe quanto seja possível dentro das limitações da "matéria-prima". É uma tarefa tão nobre quanto operar cursos de elite. Não apenas isso, mas é mais difícil.

Mas não se trata apenas da questão de avaliar a escola pelo que adiciona ao aluno. Há igualmente diferenças qualitativas quanto ao que se ensina e ao como se ensina. Já que os alunos são diferentes, a maneira de fazer avançar e materializar o seu potencial não pode ser a mesma. A medida da qualidade do ensino tem a ver com o benefício que traz à clientela considerada não com um padrão absoluto estabelecido em algum gabinete.

Nos cursos de elite a fórmula é conhecida: o brilho e criatividade do professor monopolizam o processo, interessa bem menos a pedagogia. A qualidade dos alunos torna menos importante a pedagogia e o desvelo dos professores.

Mas quanto pior preparado o aluno, mais cuidada deverá ser a forma de transmissão e maior o investimento em desenvolver uma melhor pedagogia. O Brasil de hoje precisa aprender a valorizar essa orientação e essa pedagogia que buscam obter o máximo dos alunos mais fracos. Precisa julgar a excelência do ensino, levando em conta a qualidade da matéria-prima que entra, entendendo que o ensino bom não é só aquele que obtém mais pontos no Provão, mas o que faz o aluno mais modesto ter mais progressos. Neste particular, o Provão precisa avançar em direção a oferecer também uma medida do valor adicionado pela instituição, além da medalha olímpica das notas. O país precisa de prêmios para quem oferecer um ensino de massa sério.

PUBLICO *VERSUS* PRIVADO

Pergunte-se a muitos figurantes das universidades públicas: qual o melhor ensino? O público, é claro. Pergunte-se em seguida: Qual carro você gostaria de possuir, um Lada ou um BMW? O BMW, é claro. Mas o Lada é produzido em uma empresa pública e o BMW em uma privada que, de resto, dá enormes lucros. Por que será que a empresa do BMW pode ser privada e dar lucro e a escola não? Fica a pergunta.

Obviamente, o assunto está mal definido, mal costurado e mal digerido. Algumas políticas públicas pedem ao privado que faça o que nem pode e nem deve fazer, isto é, operar universidades de pesquisa, com professores de tempo integral e outras exigências que tornariam o ensino inacessível para a maioria dos alunos. Se as instituições privadas não conseguem cumprir com tais requisitos, não são universidades e são punidas com a exigência de consultar o MEC para obter licença para dar cada passo, tarefa considerada por todos como fatigante e frustrante (A bem da verdade, os Centros Universitários são um gigantesco salto rumo ao mundo real). É preciso entender o que o privado pode fazer e o que nem pode e nem deve ser exigido dele.

Papéis e vocações do setor privado

O mais lamentável erro do poder público foi querer que o privado fosse uma cópia carbono das universidades públicas. Na verdade, uma cópia carbono do que se finge que são a maioria das universidades públicas. Inevitavelmente, o privado responde da maneira mais óbvia: finge que é uma universidade de pesquisa, como o fazem quase todas as públicas. Portanto a primeira medida de sanidade e realismo é acabar com a farsa.

O privado deve abandonar o isomorfismo e o mimetismo do público. Precisa encontrar as suas vantagens comparativas – onde pode fazer alguma coisa bem feito – e parar de imitar os modelos das públicas que sequer nelas deu certo. O privado deve encontrar sua identidade própria e defendê-la com orgulho e altivez. Em modesto grau, as escolas comunitárias do sul fizeram isso, mas foram sendo progressivamente pasteurizadas pelo modelo comum.

O privado deve perder sua timidez e falta de iniciativa para inovar. Infelizmente, há pouca criatividade (exceto para burlar a lei de forma pouco construtiva). A maioria não usa sequer a flexibilidade possível dentro da lei. Com uma burocracia mais leve, sem as âncoras pesadas do serviço público, deveria ser capaz de inventar moda, de buscar novos modelos e novas soluções. Mas nem é incentivado pelo governo a fazê-lo e nem o ousa.

O privado tem medo de ser diferente. Não consegue materializar o glorioso modelo proposto pelo MEC, mas nem se rebela e nem assume a sua diferença. Tampouco se adapta aos alunos que tem. Sonha com os que não tem.

Lamentavelmente, mostra grande tolerância com os seus coleguinhas mal comportados. São todos muito bonzinhos e muito solidários. Só que em seu próprio prejuízo. Os maiores interessados em coibir o abuso da minoria mais truculenta ou incompetente deveriam ser justamente os outros privados que, sem culpa, levam respingos da imagem negativa criada.

O papel do governo

Boa parte dos problemas do privado resulta da incompetência do governo em criar boas regras e fazê-las cumprir. Boas regras sem cumprimento e má regras cumpridas não adiantam nada.

O governo tem múltiplos papéis com relação ao privado: desenho de políticas, fiscalização, apoio técnico, credenciamento e educação do consumidor. Mas nem sempre acerta. No passado, errava quase sempre. Agora, está acertando muito mais. Contudo, permanece um hiato entre as grandes políticas do topo do ministério – que tendem a ser quase impecáveis – e as atividades do baixo clero nas comissões e unidades administrativas.

Controle de qualidade. Nesse assunto, finalmente, há algo concreto: o provão é uma solução brilhante. Hoje se sabe quem é quem. É um tremendo avanço, coloca o Brasil na dianteira de praticamente todos os países do mundo. Só falta tratar melhor o problema do chamado "valor agregado", isto é, do caso de escolas que fazem tudo certo mas têm o azar de receber alunos fracos. O que está errado com elas não seria a educação que oferecem, mas a fragilidade da matéria-prima com que trabalham. Ao condenar à vala comum dos cursos execrados alguns que são bastante sérios mas recebem alunos muito fracos, o sistema está misturando o joio com o trigo. Esta é uma tarefa que vem pela frente.

Forçar o cumprimento dos contratos implícitos e explícitos. É preciso zelar para que o curso diga exatamente o que promete oferecer para o aluno, de tal forma que este possa cobrar, até em juízo, se isso não se materializar. Quantos professores com PhD? Quantas horas de aula ou de acesso a computadores? A escola decide e comunica. Dentro de faixas estabelecidas pelo MEC, cabe a ela decidir o que vai oferecer e o que não vai oferecer. Isso não deve ser o governo a determinar. Mas o que prometeu tem que cumprir. O papel do governo é obrigar a explicitar as promessas e verificar se cumpriu o que prometeu. Esses princípios se derivam das idéias do *truth in advertising* hoje incorporadas em muitas legislações: prometeu, cumpriu.

Credenciamento e recredenciamento. Esses processos têm que ser baseados no confronto entre o papel e o mundo real, não apenas no papel. O que se requer é uma avaliação qualitativa e quantitativa baseada na observação direta dos fatores que as pesquisas mostraram afetar a qualidade do ensino. Não é com fita métrica que se credencia, mas com bom senso, conhecimento de causa e observação de primeira mão. Mais vale um professor respeitado assistir um dia de aula do que examinar caixas e mais caixas de documentos escritos por um consultor que jamais pôs os pés na escola. Cada vez mais, o processo tem que ser *ex post facto*. Melhor é que as regras sejam claras e depois que se vá verificar *in locu* se está do jeito que deveria estar.

Garantir total transparência das contas das instituições que declararam não ter fim lucrativo. É preciso uma auditoria inteligente e rigorosa para essa categoria de instituições. Ninguém é obrigado a ser auditado, basta mudar de categoria. Mas quem quiser continuar a sê-lo, tem que abrir seus livros.

É preciso simplificar imensamente os procedimentos e burocracias. Se não acabar o cartório do credenciamento, permanecerão as dificuldades que geram a indústria das propinas. Essa tradição vem de longe e está sendo penoso erradicá-la. Mas justiça seja feita, parece que a situação está melhorando. Não obstante, as narrativas de quem se dirige ao MEC para credenciar um curso são boa matéria-prima para um novo Kafka do Planalto exercer sua criatividade literária.

Não regular anuidades. Deixar o mercado se auto-regular. Se o chuchu consumido pelos mais pobres têm seu preço regulado pelo mercado, por que educação superior que atende a uma clientela bem informada e mais próspera tem que ter o governo de babá? As regras devem ser simples. O curso cobra o que quiser dos alunos novos. Só não pode bulir na anuidade dos alunos que já entraram (fora de um ajustamento pré-acordado para inflação). Isto está vigindo nos dias de hoje – um grande progresso – e tudo indica que levou à queda nas anuidades. Mas a leniência com os inadimplentes é um resquício assistencialista e com poucas justificativas. O aluno do ensino superior não faz parte da população carente brasileira. Se esse aluno não pagar a prestação da televisão ou do carro, o oficial de justiça vai recolher. Por que esse mesmo aluno pode continuar estudando sem pagar?

AS FUNÇÕES DO ENSINO SUPERIOR

A primeira coisa que faz um botânico para dar ordem nas suas plantinhas é fazer uma taxonomia. Classifica as plantas de acordo com o que têm em comum e com o que têm de diferente. Diante da barafunda do ensino superior, é preciso fazer coisa equivalente: uma taxonomia. Do contrário, ao tratar juntas todas as suas modalidades, acabamos por prejudicar a quase todos.

Perguntemos inicialmente que funções diferenciadas têm o ensino superior. Agrupemos as categorias que têm funções parecidas e separemos as que as têm diferentes. Assim se faz uma taxonomia.

A grande importância dessa classificação é que cada uma dessas funções tem suas exigências e a necessidade de regras próprias. Quando não separamos essas funções, acabamos por tratar o diferente como se fora igual. Isso é muito importante entender, em um país onde Isonomia tem o mesmo *status* da Santíssima Trindade. Ora, Isonomia em todas as suas manifestações é exatamente o oposto do que estamos propondo.

É vital entender que não se trata de categorizar instituições, mas funções, pois há funções diferentes dentro da mesma instituição. A Escola Paulista de Medicina forma médicos e enfermeiras, as funções que são razoavelmente parecidas. No entanto, a UFRJ contém em seus muros quase tudo que se pode fazer sob o manto do ensino superior. Tem, portanto, múltiplas funções.

Não há um número predeterminado de funções. Os autores da estratégia do BID examinaram várias alternativas possíveis e terminaram com um rol de quatro funções. Poderiam ser cinco, ou três. Mas encontramos que quatro era uma opção conveniente.

Definimos, inicialmente, uma função de preparação de elites ou lideranças. Em seguida caracterizamos a função de formar em uma profissão bem definida. No caso de profissões cujo período de formação é mais curto, falamos em uma função de formar técnicos. Finalmente, há uma função mais difícil de entender, onde o ensino é profissionalizante, mas os graduados se empregam em posições que nada têm a ver com a formação recebida. O curso, portanto, funciona apenas como uma educação geral.

FORMAÇÃO DE ELITES INTELECTUAIS (ENSINO-PESQUISA)

A função clássica e mais antiga do ensino superior, e em particular das universidades, é preparar as lideranças de um país. Isso foi o que fizeram as velhas universidades, desde há muitos séculos. E isso é o que necessariamente tem que continuar a ser feito, pois todas as sociedades necessitam pessoas superlativamente bem formadas, para ocupar os cargos de liderança econômica, científica e política. E como corolário, precisam de pessoas igualmente bem formadas para serem os críticos e os fiscalizadores dessas lideranças. Sem tais perfis, dificilmente um país pode prosperar no longo prazo.

Quando falamos de elite nas universidades, é preciso que se entenda bem, estamos falando de elites intelectuais e não de uma elitização social no acesso. Esta última é preciso combater com todos os instrumentos possíveis (bolsas, subsídios e, principalmente, melhores escolas de 1º e 2º graus). O objetivo é oferecer um ensino primoroso aos melhores alunos, qualquer que seja sua origem social.

Durante muitos séculos, essa função esteve a cargo das velhas universidades, meio escolásticas, meio beletristas, quase nunca dadas às ciências. Para a América Latina vieram várias, desde o século XVI, embora nenhuma para o Brasil.

Mais adiante, foram as clássicas escolas profissionais que tiveram esse papel, com as escolas de Direito liderando e as de Medicina e Engenharia também tendo o seu papel. Assim se deu no Brasil.

Na segunda metade do século XX, com a influência norte-americana portadora das idéias de Humbolt, desembocamos na fórmula da universidade que faz ciência, ensino e pesquisa. As escolas de pós-graduação brasileiras adotam a estrutura norte-americana, pela influência dos milhares de mestres e doutores formados naquele país. Em boa medida, são um grande sucesso. Na verdade, portanto, a função de formar elites está muito mais na pós-graduação do que na graduação, já que temos uma tradição nova porém forte de excelência na graduação.

Realmente, onde implantou-se a pós-graduação séria, produz-se pesquisa de razoável qualidade, e a ritmo satisfatório. Não há quase nada de errado com esse

sistema. Contudo, errado é achar que serve para todo mundo, que é o modelo que todos deveriam copiar – o que não aconteceu em nenhum país avançado.

Sem dúvidas, é uma solução cara, quando medida pelo custo/aluno. Não obstante, como trata-se de um subsistema relativamente pequeno, os custos totais acabam sendo muito modestos. Para ilustrar, nos Estados Unidos, menos de 3,0% do ensino superior é composto de universidades de pesquisa (definidas pela Carnegie Commission). No Brasil, se o critério de ser universidade de pesquisa é o de que quase todos os professores fazem pesquisa, temos talvez uma (Unicamp). Se definimos como universidades onde há um número muito expressivo de professores fazendo pesquisa, teríamos algo como dez universidades. Se considerarmos aquelas que têm alguns enclaves de pesquisa séria, o número sobe.

Mas não é financiar essas instituições que leva aos custos astronômicos que atinge a conta das federais. O caro é financiar um número muito grande de instituições que têm custo de universidade de pesquisa mas que praticamente não a fazem. O problema brasileiro é fingir que todos podem ser grupos de elite, e pagar o preço de como se fossem, como é o caso de muitas federais.

Manejar essas escolas realmente de ensino e pesquisa não é um grande problema. Elas têm vocação para o autogoverno e para o controle pelos pares. O alto nível dos professores e alunos gera mecanismos de autocontrole. Por outro lado, para elas não interessa muito o mercado. Seus alunos, mais do que peneirados, são bem dotados e sairão em situação privilegiada.

A liberdade de cátedra é uma preocupação importante, dado o grau de crítica social que pode ser nutrido e manejado dentro dessas instituições. Historicamente, vem dessas instituições a preocupação de proteger os seus professores de ingerências políticas.

Não há particular preocupação com pedagogia, dado o alto nível dos alunos. Os professores podem se dar ao luxo de preocupar-se com suas pesquisas e deixar os alunos com um grau mais elevado de autonomia nos estudos. Assim é nas universidades de elite na Europa e Estados Unidos e assim parece também acontecer nos nossos poucos centros.

Em última análise, é preciso proteger e desenvolver esses núcleos de formação de elites, dentro das reais possibilidades de cada sociedade. Mas, sobretudo, não podemos achar que esse é o modelo para todo o ensino superior. Esse tem sido um dos erros mais lamentáveis da nossa política para o ensino superior. Os gastos excessivos dos que pensariam poder ter esse papel subtrai recursos que seriam muito mais úteis nos reais núcleos de excelência. E o papel equivocado recebido pelas instituições sem a mesma vocação para a pesquisa impede-as de buscar seus verdadeiros papéis sociais que estão no ensino de qualidade.

ESCOLA PROFISSIONAL

Na nossa tradição de ensino criada em torno das clássicas faculdades de Direito, Medicina e Engenharia, tendemos a confundir o ensino superior com a escola profissional. Essa é a solução clássica para as áreas onde há uma linguagem própria que não dá para improvisar pelo aprendizado no local do trabalho. Em medicina não se "aprende fazendo" e tampouco isso acontece em direito, engenharia, odontologia, arquitetura etc. Essas são áreas onde se necessita um processo longo de aprendizagem, requerendo dominar conceitos teóricos, modelos ou algoritmos, conjuntos de dados, em outras palavras, uma linguagem própria da profissão.

O modelo da escola profissional é bem conhecido e há inúmeros exemplos no Brasil de escolas de boa qualidade. Na verdade, em oposição aos outros países da América Latina que cedo tiveram universidades, essas foram as escolas que primeiro chegaram aqui, por forte influência francesa.

Embora as escolas profissionais possam haver exercido de forma muito marcada um papel de formar lideranças, há diferenças importantes nas duas funções. Por exemplo, a liberdade de cátedra tem que ser contrapesada pelo mercado. O professor não pode ensinar o que quer e como quer, mas tem de responder às necessidades do mercado. Nesse sentido não há autonomia, pois o sucesso do curso depende de estar bem atrelado ao mercado (o que não significa que o curso deva ser estreito ou restritivo na sua orientação). O professor tem que ensinar o que o mercado exige do aluno para sair-se bem na profissão.

Mas não basta constranger os graus de liberdade do professor. É preciso que sua remuneração esteja em linha com a que pratica o mercado dos assuntos que ele ensina. De outra forma, o professor perde os incentivos para ensinar e vai trabalhar em outro lugar. E quase que por exigência do cargo, os professores das matérias profissionais têm que ser profissionais competitivos no mercado externo. Pois se não forem, o que irão ensinar a seus estudantes?

Portanto, uma exigência crítica das escolas profissionais é que os professores sejam da profissão e que este seja o critério decisivo para a sua contratação. Nos bons cursos profissionais nos Estados Unidos, costuma ser exigência que o professor seja bem sucedido e esteja fortemente inserido no mercado. Como disse o diretor de uma escola de desenho industrial de Lausanne, "nossos professores não são profissionais do ensino mas sim profissionais que também dão aula". Os diplomas devem vir em posição secundária. Ora, o MEC criou as mais invencíveis dificuldades para contratar quem sabe ao invés de quem tem diploma. Mas nas áreas profissionais o que interessa é a experiência. Se a lei da dedicação exclusiva não fosse burlada, os arquitetos aprenderiam com

quem não projeta, os médicos com quem não clinica e os advogados com quem não freqüenta os tribunais. Felizmente, estas leis não são levadas à sério.

Caro ou barato o curso, a primordial exigência é que esteja muito próximo do mercado de trabalho. O curso prepara para o mercado, tem que seguir os contornos do mercado e, portanto, tem que operar em íntima proximidade com o mercado. Se os empresários não freqüentarem a escola e os professores não freqüentarem as empresas, é quase impossível que o curso esteja se desincumbindo a contento. Disse-me um empresário australiano que a sua empresa paga aos professores das escolas de engenharia para que passem parte de suas férias visitando a suas fábricas. Nem precisam trabalhar, basta ver o que acontece lá.

O TÉCNICO OU O CURSO CURTO

Esta terceira categoria é muito parecida com a anterior, o curso profissional. Tratam-se de cursos profissionais mais curtos, de um a três anos.

Como os assuntos tratados nesses cursos profissionais requerem também uma linguagem própria, não dá para improvisar. Sem uma considerável preparação não se conserta computador, TV, raio X, ar condicionado ou aparelho de fax.

Como os cursos profissionais, preparam para ocupações práticas, têm que estar muito próximos do mercado de trabalho. Tem também as mesmas exigências de valorização da experiência dos professores, mais do que os diplomas. E igualmente, requerem que se remunerem os professores com salários de mercado, pois de outra forma se vão todos os bons.

Mas têm algumas diferenças quando comparados com os cursos profissionais. Para começar, sua história é diferente. Os cursos profissionais são programas oferecidos no nível de graduação faz muitas décadas, séculos mesmo. Já os cursos técnicos são migrantes recentes. Resultam da migração para o pós-secundário de cursos anteriormente oferecidos no nível secundário. Isso porque, à medida que aumenta o nível de escolaridade da população e aumenta a complexidade das ocupações técnicas, há uma tendência natural e irreversível de empurrar para cima os cursos técnicos. O aumento de complexidade das ocupações é real. Pode ser que um mecânico hoje só tenha que trocar peças, mas para isso tem que ler o manual. Apenas como exemplo, considere-se que o manual de serviço de um Cadillac tem 5 milhões de páginas. Além das ocupações que anteriormente se ofereciam nos cursos técnicos secundários, há um grande número de outras mais novas que nunca existiram (por exemplo, técnico em cor de *silk screen* para indústria têxtil).

O Brasil está atrasado nesse tipo de curso, hoje chamado aqui de "seqüencial" – por razões misteriosas. Somente agora começam a ser oferecidos em maior escala. Mas os números são ainda muito acanhados. Na Europa e nos Estados Unidos, mais da metade dos graduados do nível pós-secundário (incluídas aí as universidades) estão em cursos curtos. Mesmo em países como Argentina, Chile e Venezuela, o crescimento desses cursos já vem de mais longa data. Não há por que supor que o Brasil vai ser diferente do resto do mundo.

Como praticamente ainda não começamos, podemos tentar evitar os erros já cometidos em outras partes – ou dentre nós, no caso dos engenheiros de operação. Claramente, o curso não pode ser uma miniatura do curso de quatro anos como era o engenheiro de operações. Tem que ser muito prático, e com uma teoria muito focalizada nos assuntos cobertos pela parte profissional. De outra forma, os graduados não encontram um mercado e voltam todos para continuar sua engenharia ou curso de tecnólogo, frustrando a idéia de cursos curtos.

Outra grande diferença é o perfil dos alunos que não deverá ser o mesmo dos cursos de quatro anos, mais elitizados. Os alunos são diferentes, em geral academicamente mais fracos. Portanto, a pedagogia tem que ser diferente para que possam desabrochar e dar o máximo do seu potencial. Claramente, esse é o ensino para os novos grupos sociais que chegam ao fim do segundo grau e tentam entrar no superior. Tolice supor que a maneira de lidar com esses alunos seria a mesma.

Acima de tudo, é preciso evitar que se convertam em prêmio de consolação para quem não passou no vestibular. Não podem virar um valhacouto mal definido e mal costurado. Não podem ser improvisados. É preciso investir neles, para adaptar a pedagogia ao perfil de alunos que chegam a eles. É mais difícil e mais caro criar um bom método de ensino para esses cursos do que para os cursos freqüentados pelas elites.

Finalmente, há uma necessidade fatal de estar próximo do mercado. Ou há um emprego esperando o graduado, ou a perda é total. Sendo cursos curtos, o que se aprende está muito focalizado na carreira colimada. Se não há emprego naquela carreira, o que foi aprendido de pouca serventia será para outras ocupações. Portanto, pode ser o melhor investimento quando a pontaria para o mercado é boa. Em apenas dois anos é possível desembocar em um emprego que pode ter salário inicial maior do que os típicos de graduados de quatro anos. Mas se errar a pontaria, é o pior investimento que se pode fazer, pois sobra pouco que o aluno possa usar para o exercício de outras profissões.

EDUCAÇÃO GERAL (O CURSO PROFISSIONAL DESPROFISSIONALIZADO)

Encontramos na nossa taxinomia uma quarta categoria, mais difícil de entender, mas de gigantesca importância quantitativa. Na verdade, essa função vem iludindo a maior parte das pessoas que lidam com ensino superior. Nota-se um falta de perspectiva histórica e internacional. Tendemos a oferecer uma explicação tupiniquim para um fenômeno que se observa em todas as partes onde a matrícula no superior cresceu muito.

Bem sabemos que a oferta de vagas cresce rapidamente em todo o mundo. Isso também é verdade na América Latina e no Brasil. Suponhamos que as economias crescem de 2 a 4,0% ano. Ora, as taxas de expansão do ensino superior andam muito mais rápido, chegando no Brasil a 20,0% ao ano nas vizinhanças da década de setenta. Se cresce a matrícula mais rápido do que a economia, há um resultado inevitável: vai sobrar gente com diploma que não consegue entrar na ocupação correspondente. Isto é visto como uma tragédia de grandes proporções. Algumas pesquisas que eu próprio realizei na década de setenta indicaram que apenas 1 a 3,0% dos economistas conseguem emprego de economista. O resto vai fazer alguma coisa diferente. Denuncia-se a saturação dos mercados para universitários. Põe-se a culpa nos governos, como se fosse possível aumentar a matrícula – o que todos desejam – e garantir emprego na profissão – o que todos também desejam. Em outras palavras, sobram no mercado economistas que não encontram emprego de economistas.

Mas há o outro lado da medalha. Sabemos que mais da metade das ocupações de nível superior não requerem conhecimentos específicos: são ocupações abertas. Requerem um alto nível de educação mas qualquer educação serve.

No seu livro *Sua carreira, sua prancha*,[4] Roberto Macedo mostrou alguns resultados muito interessantes. Em uma enquete realizada dentre os funcionários de nível superior das indústrias eletro-eletrônicas (membros da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica), verificou-se que quase todos os cargos são abastecidos por gente com quase todos os diplomas existentes no mercado. À exceção de carreiras muito técnicas ou exigindo diplomas de advogado, não há reservas de mercado para as profissões, mas uma mobilidade horizontal extrema. Graduados de literatura ou história podem estar em quaisquer dos cargos nas empresas eletro-eletrônicas. Da mesma forma, há engenheiros fazendo quase tudo. Em outras palavras, essas empresas tão prósperas e que poderiam dar-se o luxo de escolher quem quisessem para o exercício dos cargos de seus quadros não têm quaisquer pudores de embaralhar diplomas e

4. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

cargos da forma mais promíscua possível. A elas pouco importa o diploma para a maioria avassaladora das posições. O que interessa é ter educação superior.

Dados do RAIS[5] e pesquisas de seguimento de egressos da USP mostram que dos graduados das áreas sociais e das humanidades, a proporção dos que não trabalham na profissão varia entre 70 e 90,0%. Esses resultados confirmam o que Roberto Macedo encontrou para os funcionários da ABINEE. Podemos então com segurança supor que mais da metade das posições requerendo ensino superior é "genérica" ou "aberta". Isto é, nelas o que se requer é uma boa formação geral. O resto aprende-se com a experiência e no local de trabalho.

Ou seja, para uma fração muito considerável do mercado para ensino superior há a desprofissionalização dos diplomas. Isso não é uma patologia, mas alguma coisa natural.

Essa é uma das razões pela qual os cursos de graduação norte-americanos não são realmente profissionalizantes. De fato, o primeiro e segundo anos são de formação geral e os dois restantes apenas oferecem uma profissionalização atenuada (chamada de *major*), comparada com os nossos currículos.

Para a sociedade brasileira, digerir essa transformação tem se revelado penoso (sobretudo porque dentre os próprios acadêmicos não há uma clara consciência dessa evolução e muito menos uma tendência para considerá-la como natural e inevitável). Mas implicitamente, a permanência da demanda por ensino superior sugere que, talvez em outro nível de consciência, percebe-se que o investimento em ensino superior continua produzindo retornos generosos.

De fato, os estudos das taxas de rentabilidade do investimento (baseado em diferenciais de renda) mostram que aumentaram os retornos para educação superior nos últimos anos. A idéia de "saturação" é negada pelos altos retornos do investimento. Se quisermos ser mais precisos, há falta de empregos de economista mas não faltam empregos para os graduados de economia (se faltassem muitos, a taxa de retorno não poderia ser elevada). Mais ainda, a taxa de desemprego é menor para o ensino superior do que para qualquer outro nível.

Portanto, o que falta é entender o que está acontecendo e tirar as implicações de política. Para grande proporção dos que recebem certas modalidades de profissionalização, na verdade, o que se está oferecendo é educação geral "vestida" de educação profissional. Se assim é, temos que nos perguntar que conteúdos deveriam ser oferecidos nessa educação profissional desprofissionalizada. De fato, não há boas razões para preparar da mesma forma uma turma onde somente 10,0% dos alunos vão exercer a ocupação.

5. Reynaldo Fernandes e Renata Del Tedesco Narita, (1999). *Instrução Superior e mercado de trabalho no Brasil.* São Paulo: Universidade de São Paulo – IPE.

Se o mercado diz que essa formação profissional será tomada como educação geral, é preciso entendê-la como tal. E , portanto, deveria ser ajustada para a maioria dos 90% ao invés de ser escravizada pelos 10,0%. Nessa função geral, bem sabemos que o importante é aprender a escrever, ler criticamente, ler em outras línguas, usar ferramentas quantitativas para analisar problemas. É claro, isso pode ser feito em muitas carreiras diferentes. De certa maneira, todo curso superior contribui para desenvolver essas habilidades gerais. Mas se o mercado apenas utiliza as habilidades gerais, os cursos deveriam pensar mais nisso e menos na leitura da teoria da moda, nas filigranas teóricas ou na extensão do conhecimento exigido dos que vão para a profissão. Precisamos de um curso mais generalista, para um mercado que quer mais generalistas. Deveríamos ter muito claro o que os alunos vão realmente aproveitar da sua permanência na escola. Nesse contexto, é muito mais o aprender a aprender do que o domínio desta ou daquela técnica ou teoria. É a cabeça que tem que ser educada. O resto é bobagem.

Se examinarmos uma mesma carreira, oferecida em várias instituições, certamente encontraremos que em algumas se preserva mais a função de profissionalizar futuros profissionais da área, enquanto outras praticamente apenas oferecem educação profissional desprofissionalizada. A primeira providência é não desmerecer essa função, pois aí está pelo menos a metade dos graduados. A segunda é pensar mais explícita e realisticamente em como adaptar o ensino oferecido para as necessidades da avassaladora maioria dos que se formam. Por que uma ínfima minoria tem que monopolizar o ensino, às expensas da maioria que pouca serventia tem para as filigranas de uma profissão que não vão exercer?

Em outro diapasão, não podemos nos esquecer de que nessa categoria estamos falando de educação de massa. Aí estão os grandes números, pelo menos metade dos que se formam no ensino superior. Se é assim, não adianta pensar em soluções de elite, em soluções maravilhosas para as quais não há e não pode haver recursos. Portanto, na maior parte dos casos, temos que pensar em soluções pouco dispendiosas. Esse é um dos grandes desafios do ensino privado que cada vez mais está exercendo essa função.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Para proceder a alguns consertos requeridos, antes de tudo, temos que entender melhor o mundo do nosso ensino superior. O presente ensaio busca justamente penetrar em algumas penumbras do ensino superior e de seus mercados e oferecer algumas orientações.

A primeira confusão encontrada resulta da dificuldade de entender a evolução dramática ocorrida nas funções do ensino superior e na sua clientela. Para vencer essa dificuldade, propomos uma classificação das modalidades de funções que encontramos no ensino superior, qualquer que seja o nome da instituição.

Mostramos sobretudo que, uma vez separadas as funções, fica claro que cada uma requer lógicas diferentes para o seu funcionamento e, por conseguinte, requer regras do jogo diferentes. Este não é um ensaio propondo a diversificação do ensino superior, mas um ensaio mostrando que o ensino superior já é muito diversificado em sua essência e funções. Cabe inicialmente reconhecer essa diversificação e, em seguida, reconhecê-la na formulação das políticas, regras e incentivos para o ensino superior.

Ao reconhecer a pluralidade de funções, quase espontaneamente seremos levados à diferenciação requeridas pelas regras que tratam de cada uma delas. As políticas que se seguem a esse reconhecimento se revelam bastante óbvias.

UNIVERSIDADE VIRTUAL: A VIRTUALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS ACADÊMICOS NO ENSINO PRESENCIAL E A CRIAÇÃO DE UM NOVO CONCEITO PARA O ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA

JOÃO VIANNEY*

As Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras estão imersas em um cenário de oportunidades e desafios com potencial para amparar iniciativas em planejamento e investimento para atuação em educação a distância (EAD) por meios interativos, em direção à universidade virtual. Um conjunto recente de fatores de inovação tecnológica e metodológica está sinalizando um marco para a modernização do ensino presencial e a criação de um novo perfil para a atuação a distância dessas instituições. Os indicadores colhidos por este trabalho, e que estão sinalizando para uma provável institucionalização da educação a distância no 3º Grau, são:

- Competitividade nacional e internacional crescente entre IES, obrigando a uma maior diferenciação do perfil institucional, implicando na modernização pelo uso de novas abordagens educacionais e pela intensificação tecnológica nas atividades presenciais e aplicáveis à EAD;
- Iniciativas universitárias autônomas e recentes de EAD, com uso de tecnologia da informação, orientadas para o mercado, com atendimento direto, em parceria com empresas ou em redes interuniversitárias, oferecendo formação superior, educação continuada e pós-graduação;
- Inovação pedagógica permitida pela adoção de teorias de aprendizagem e modelos de EAD que permitem controlar o processo e ajustá-lo às características e necessidades de programas para clientelas específicas;

* Coordenador Executivo da Universidade Virtual Brasileira. vianney@uvb.br

- Redução de custos e disseminação de recursos tecnológicos de comunicação e de informação inovadores, que permitem ações em escala com grande capilaridade e com mecanismos de interatividade crescente;
- Necessidades urgentes de atendimento a demandas sociais de escolarização superior, ou de complementação da formação superior, para grandes contingentes de profissionais que atuam no Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior sem a formação mínima adequada;
- Legislação específica que permite o credenciamento de IES para oferecer cursos por EAD com equivalência de titulação ao ensino presencial.

Pode-se ainda acrescer os indicadores de mudança no cenário do ensino superior brasileiro apontados pelo presidente do Conselho Nacional de Educação, Éfrem Maranhão. Segundo ele, apesar da alta taxa de crescimento do ensino superior na década de 90, de 7 por cento ao ano, o país ainda está com indicadores indesejáveis de acesso ao ensino superior, exigindo aperfeiçoamento do sistema. Para ele, transformações estruturais estão em curso, conduzidas ao mesmo tempo pela necessidade de expansão do número de vagas e da diversificação na oferta de cursos, e por modificações significativas na esfera da legislação do ensino superior e da relação do mercado com os profissionais egressos de universidades.[1]

- Estímulo oficial à autonomia das universidades;
- Estímulo à criação de mecanismos autônomos de avaliação institucional;
- Sistemas públicos de avaliação da qualidade do ensino de graduação (Provão);
- Tendência ao estabelecimento de exames "de ordem" após o curso universitário para ingresso no mercado de trabalho;
- Criação dos cursos seqüenciais, para formações profissionais específicas;
- Declínio da cultura onde o diploma representava acesso ao mercado de trabalho, passando a ser um reconhecimento por estudos realizados.

O conjunto de elementos apontados para identificar a transformação do ensino superior no Brasil pode ser interpretado como sinalização para o fim de uma era em que o perfil da universidade estava definido pelo Estado no Brasil. As agências públicas naturalmente tinham esse perfil ao serem instituídas pelo

1. Maranhão, Éfren. Conferência apresentada no *Seminário Internacional Educação* e suas *Tendências para o Século XXI*. Universidade do Pantanal. Campo Grande-MS. 30 de julho de 1999.

governo, e as universidades particulares tinham suas autorizações de funcionamento igualmente reguladas pelos organismos oficiais, limitando o seu raio de ação pela autorização de cursos e definição de currículos. A médio prazo, na hipótese da permanência dos fatores de mudança listados, o eixo de controle tende a se afastar do Estado e migrar para uma definição do perfil institucional pelas demandas do mercado e pelo *staff* acadêmico de cada universidade.

Assim, com a crescente demanda por sistemas flexíveis de escolarização formal, por educação continuada aos egressos do ensino superior e por programas de pós-graduação sem o afastamento dos postos de trabalho, a criação de núcleos para a produção de estratégias e gerenciamento tecnológico de Educação a Distância coloca-se como determinante para a sobrevivência das instituições de ensino superior.

A EAD COMO RESPOSTA PARA NOVAS DEMANDAS DO CONHECIMENTO E PARA SUPRIR CARÊNCIAS ESTRUTURAIS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA[2]

> "Haverá um dia, talvez esse dia já seja realidade, em que as crianças aprenderão muito mais e muito mais rápido com o mundo exterior do que no recinto da escola...
> ... O meio urbano moderno explode de energia e de uma massa de informações diversas, insistentes e irreversíveis...
> ... É evidente que a escola, hoje localizada em um edifício, em conjunto de edifícios, não conservará o papel primordial, a menos que se adapte às mutações inevitáveis do mundo exterior."[3]

A nova geração de EAD que emerge no Brasil na segunda metade dos anos 90, com o uso intensivo de tecnologias da comunicação e da informação, está transformando os conceitos clássicos da EAD, até então de uma separação física entre o aluno e o professor ou a instituição de ensino, para um conceito atual de aproximação ou mesmo integração virtual entre os agentes dos processos de ensino-aprendizagem que se estabelecem.

2. Os dados de pesquisa e as proposições deste artigo integram o trabalho de pesquisa da tese de doutoramento do autor, intitulada *Estratégias e Modelos de EAD*, no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.
3. Edgard Roquete-Pinto, criador da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923. Trecho extraído do artigo "A Lanterna Mágica", apresentado pelo prof. Gabriel Mário Rodrigues, no I Seminário Internacional de Educação Superior. Campo Grande, Mato Grosso do Sul, em 28 de julho de 1999.

Essa mudança tem sido permitida pela adoção de recursos tecnológicos e através de estratégias de aprendizagem voltadas para a construção de ambientes virtuais de aprendizagem utilizando principalmente a *Internet* e a Videoconferência como meios para as atividades de alta interatividade, a teleconferência, os serviços de telefonia e de correio para as atividades de média interatividade, coordenados com o uso de materiais impressos, CD-ROMs e vídeo-aulas como mídias de armazenagem para conteúdos, atividades e exercícios de aprendizagem ou mesmo ambientes para aprendizagem por simulação ou imersão.

Surge assim uma EAD estruturada ora em bases de Mídias Integradas, ora em bases de Convergência de mídias, conceitos que dominam a cena do uso de recursos tecnológicos neste período. A EAD com base no conceito de Mídias Integradas acontece quando o uso de diversas mídias é conjugado levando em consideração os objetivos de aprendizagem, a natureza do conteúdo que será trabalhado e, principalmente, os perfis de acesso tecnológico e de repertório de hábitos e habilidades dos alunos a distância. Os processos de EAD com base no conceito de Convergência de Mídias ocorrem quando a disponibilidade de redes de alta velocidade permite que a *Internet* seja utilizada como meio multimídia com bom desempenho. O cenáriotendencial é o de uma intensificação de processos pela *Internet*, agregando desempenho multimídia na proporção do aumento da velocidade de conexão para o tráfego de dados como usuário final.

O aumento contínuo em número de usuários conectados à *Internet* no Brasil, que ocorre em paralelo à melhoria dos serviços de conexão oferecidos pelos provedores de acesso, com saltos tecnológicos em velocidade de tráfego, sem um correspondente aumento linear dos custos, fortalece este cenário, pois agrega capilaridade, confiabilidade e economicidade para os serviços educacionais via rede. Até junho de 1999 a pesquisa anual *Internet* Brasil, feita pelo instituto IBOPE, apontava 9 por cento da população brasileira já conectada à rede, seja por acesso doméstico, no local de trabalho, no ambiente escolar ou em locais de uso comunitário. Seis meses antes, este indicador era de 7 por cento. Apenas no período de dezembro de 1998 a agosto de 1999, 750 mil pessoas aderiram à rede.[4] O país oferece, assim, um cenário tecnológico favorável à expansão de atividades de educação a distância pela mídia *Internet*.

No Brasil, o processo de inovação na EAD com o uso regular de tecnologias da comunicação e da informação tem a constituição de seus primeiros agentes

4. Dados da 4a rodada da pesquisa anual *Internet* Brasil, realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística, IBOPE, em junho de 1999. http://www.ibope.com.br/digital/pd_wef02.htm. 28/8/99.

no ano de 1995. Em 1995 a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) cria o Laboratório de Ensino a Distância (LED), em Florianópolis; a Universidade Anhembi Morumbi (UAM), em São Paulo, cria o Departamento de Ensino Interativo a Distância; e a Escola Paulista de Medicina (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP) cria o projeto UNIFESP Virtual. Essas três universidades foram pioneiras no Brasil na criação de ambientes próprios para o uso da *Internet* como mídia educacional qualificada, e a UFSC aprofundou-se também no conceito e uso de mídias integradas, oferecendo EAD também por videoconferência, teleconferência, CD-ROM, vídeo-aulas, sistemas de telefonia e material impresso.

Estes três agentes, UFSC, UAM e UNIFESP respondem, portanto, pela chegada e implantação no Brasil dos recursos da 3ª Geração de Educação a Distância.[5] Em 1996 e 1997 surgem outros núcleos brasileiros de EAD com o uso de novas tecnologias, principalmente *Internet.* Na Faculdade Carioca, na cidade do Rio de Janeiro, o núcleo Univir pesquisa ambientes virtuais de aprendizagem, inicia parcerias visando formar universidades corporativas pela *Internet*, e adota o ambiente *Learning Space* como plataforma em cursos *on line.* Na Pontifícia Universidade Católica do Rio, laboratórios de informática pesquisam e desenvolvem ambientes *Internet* de ensino-aprendizagem, e na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCamp, SP), o Instituto de Informática inicia em 96 o uso de ferramentas de correspondência eletrônica nos processos de orientação de alunos de mestrado. Em 1997 a PUCamp oferece duas disciplinas do curso de mestrado em informática totalmente à distância através da *Internet.*

Em 1997 a Universidade Federal de Pernambuco oficializa o projeto Virtus, criado por professores da instituição em 1996 como um núcleo de pesquisa do ciberespaço. Após a institucionalização, o Virtus inicia a oferta de atividades de disciplinas presenciais por *Internet* e a construção de ambientes virtuais de aprendizagem com tecnologia desenvolvida na própria universidade. No ano seguinte o Virtus já oferece disciplinas completamente *on line* e começa a formar

5. Usualmente a EAD está dividida em três gerações.
1ª Geração: Ensino por correspondência. Modalidade que marca o início da EAD em todo o mundo e principalmente no Brasil, na primeira metade do Século XX;
2ª Geração: Teleducação / Telecursos. Modalidade que surge no Brasil no final dos anos 70, com transmissão de aulas ou veiculação de programas educacionais pré-gravados por emissoras educativas. Modalidade que preserva o uso de material impresso, incorpora o uso da televisão e de vídeo-aulas, audiocassetes e sistemas de telefonia.
3ª Geração: Ambientes Interativos. Modalidade que inova pelo uso de redes de comunicação interativas, como a *Internet* e os sistemas de videoconferência. Modalidade que incorpora as mídias anteriores e cria oportunidades para um aprendizado cooperativo *on line*.

parcerias externas para realizar cursos *on line* por demanda. Em 1998 a Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia lança cursos de extensão na área de comunicação e jornalismo, via *Internet*. Em 1999 a Universidade de Brasília (UnB) passa a utilizar recursos de terceira geração para oferecer disciplinas de cursos presenciais pela *Internet*, e lança também um programa de especialização em EAD por *Internet*, com o ambiente canadense VirtualU.

Tem início, assim, os primeiros registros brasileiros de universidades tecnológicas de terceira geração de educação a distância, e de universidades tradicionais extensivas. O primeiro conceito, o de universidades tecnológicas, implica na oferta e expansão por sistemas computacionais de informação dos serviços e oportunidades que um *campus* ofereceria aos alunos, e aponta para "um aprendizado *on line* assíncrono efetuado através da *Internet* e para o maior uso dos sistemas de conferência via computador (*on line* – videoconferência síncrona). Estes sistemas permitem que os estudantes interajam entre si e com seus professores, assim como acessem um crescente grupo de recursos educacionais disponíveis na *Web*."[6] O segundo conceito, de universidades tradicionais extensivas, implica na criação de núcleos avançados de recepção de aulas em outros ambientes, o que pode ser feito com o uso de sistemas de teleconferência ou de videoconferência.[7]

Com perfil distinto de atuação, o LED da UFSC desenvolveu os primeiros trabalhos como instância de suporte metodológico e de gerenciamento de tecnologias da comunicação e informação para cursos de extensão e de mestrado criados pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção nas áreas de engenharia de transporte, ergonomia e engenharia de produção. Nos anos subseqüentes o LED ampliou o leque de oferta de cursos atuando em parceria com outras áreas acadêmicas, criando programas em áreas como contabilidade, educação, saúde e administração. O Departamento de Ensino Interativo a Distância da UAM dedica-se inicialmente à oferta de programas de extensão em moda, turismo e marketing, e à pesquisa em *design* para educação por *Internet*. Em seguida estrutura programas de especialização, que passa a oferecer ao mercado em 1999. A UNIFESP desenvolve seus primeiros experimentos com a oferta, via *Internet*, de materiais suplementares em biologia molecular e genética aos alunos de cursos regulares de graduação da área da saúde dessa IES. Os primeiros cursos de aperfeiçoamento, com acompanhamento da aprendizagem dos alunos, começaram em 1997.

6. Hanna, Donald E. Higher Education in an era of digital competition: Emerging organizational models. JALN 2 (1) – 1998. URL: http://www.aln.org/alnweb/journal/jaln_vol2issue1 .htm# hanna.
7. Idem.

INDICADORES DE MUDANÇA DE CENÁRIO

Na primeira metade da década de 90, mesmo antes da regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o cenário da EAD já começava a mudar pela iniciativa autônoma de universidades na oferta de programas especiais de graduação a distância. Atuando pela modalidade de ensino por correspondência e atividades semipresenciais, duas universidades federais promovem cursos de graduação para formar professores para o Ensino Fundamental. A Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), através do Instituto de Educação, e a UFSC, através do Centro de Ciências Físicas e Matemáticas, instituem graduações especiais em pedagogia e em ciências naturais e matemática, respectivamente. O programa de pedagogia foi ofertado pela UFMT para professores leigos em exercício nas séries iniciais do Ensino Fundamental na região Norte de Mato Grosso, e o programa de ciências naturais e matemática atendeu professores no exercício da 4ª a 8ª séries do Ensino Fundamental na região Oeste de Santa Catarina.[8]

Em paralelo à atuação das instituições citadas acima, e considerando os fatores de mudança indicados na abertura deste artigo, temos então um conjunto de fatores que, em tese, fornecem condições estruturantes para a implantação em escala de uma EAD moderna e voltada para o ensino superior no Brasil.

Ainda estão ausentes nesse cenário os estudos de viabilidade econômica para a EAD no ensino superior. Os benefícios em redução de custos indiretos para os alunos e para a instituição são claros na EAD. Eliminam-se deslocamentos geográficos e os conseqüentes gastos adicionais em transporte, moradia e alimentação para os alunos. Da mesma forma as instituições não demandam investimentos fixos em instalações físicas. Por outro lado, alunos e universidades devem ter à disposição equipamentos e estruturas de telecomunicação eficientes para uma comunicação de bom desempenho nas atividades de aprendizagem nos modelos de EAD com uso intensivo de tecnologia. Os serviços oferecidos tradicionalmente no *campus*, como biblioteca, entrega de trabalhos, quadro de avisos e secretaria, por exemplo, precisam ser feitos remotamente. Seja por uma interface que virtualiza o *campus* na *Internet*, seja por serviços de trocas via correio.

Os custos de transmissão de dados e da logística necessária para dar suporte a esses serviços a distância entram como novo fator de custo fixo para as universidades e como fator de custo variável para os alunos. A atualização de com-

8. Idem.

putadores e de *softwares* em algumas circunstâncias é tão necessária que precisa ser considerada como um custo fixo. Nos custos diretos das IES com a remuneração de professores, por exemplo, ao mesmo tempo em que se pode pensar numa otimização na produção dos conteúdos e instrumentos de aprendizagem para cada disciplina, é preciso considerar que a exigência de tutoria para o acompanhamento da aprendizagem e avaliação dos alunos tende a ocorrer numa relação professor/aluno bastante próxima do ensino presencial quando se oferecem programas de escolarização formal. No conjunto desses fatores, as tendências de mercado apontam para um custo final aluno/mês competitivo da EAD em relação ao ensino presencial. Mas somente com a formação de séries históricas de pesquisa de mercado essa afirmação poderá ser consolidada no cenário brasileiro.

A não-disponibilidade de dados significativos nessa área pode estar contribuindo para retardar a implementação de um número maior de núcleos de EAD nas IES mantidas pela cobrança de mensalidades dos alunos. Nas IES públicas, projetos de interesse social para atender parcelas com elevada carência de escolarização formal, sem a cobrança de mensalidade dos alunos, têm sido apresentados para instituições nacionais e internacionais de fomento ou diretamente ao poder público. Nessa linha podemos citar as graduações oferecidas pela UFSC e pela UFMT no começo da década, e o projeto Universidade Virtual do Centro Oeste, um consórcio das universidades públicas do Distrito Federal e dos estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Os produtos universitários de EAD voltados para atender clientelas que buscam educação continuada, requalificação profissional ou aperfeiçoamento em nível de pós-graduação têm encontrado mecanismos de autofinanciamento de mercado, tanto nas IES particulares quanto nas públicas. Nesta linha estão os produtos de EAD de terceira geração criados pela UNIVIR, pela UNIFESP, pela UAM, pela UFSC e pela UnB.[9]

9. Diversas outras universidades nesse mesmo período oferecem cursos a distância com o uso de tecnologias da primeira e da segunda geração de EAD.

Tabela 1: Atuação das Instituições de Ensino Superior e Gerações de EAD

	Gerações de EAD		
	1ª	2ª	3ª
Universidade Gama Filho – RJ	x		
Universidade Salgado Oliveira – RJ	x		
Universidade Castelo Branco – RJ	x		
Universidade Mogi das Cruzes – SP			x
Universidade de Brasília – DF	x		x
Universidade Anhembi Morumbi – SP			x
Universidade Federal de São Paulo – SP			x
Universidade Federal de Santa Catarina – SC	x	x	x
Faculdade Carioca (UNIVIR) – RJ			x
Universidade São Francisco – RJ		x	x
Universidade Federal do Paraná – PR			
Universidade de São Paulo – Fundação Vanzolini – SP		x	x
Universidade Federal do Mato Grosso – MT	x		
Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior – DF	x		
Universidade Católica de Brasília – DF	x		
Universidade Bandeirantes (Projeto Ceteban) – SP	x		
Pontifícia Univ. Católica do Rio de Janeiro (Projeto Aulanet) – RJ			x
Pontifícia Univ. Católica de Campinas – SP			x
Centro de Estudos de Pessoal do Exército (convênio UFRJ) – RJ	x	x	
Universidade Federal de Uberlândia (projeto Procap) – MG	x	x	
Fundação Oswaldo Cruz – Esc. Nac. de Saúde Pública – RJ	x		x
Instituto Militar de Engenharia – IME		x	x
Universidade Federal da Bahia - BA			x
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – RS			x
Universidade Brás Cubas – SP			x
Faculdades Integradas Renascença – SP			x
Universidade Federal de Pernambuco – PE			x

REDES INTERUNIVERSITÁRIAS E AUTONOMIA DAS IES EM DIREÇÃO À EAD

A proposta da Universidade Federal de Santa Catarina é a de estimular o desenvolvimento em competências e em novos produtos de ensino superior a distância junto às universidades que já estão autonomamente vocacionadas para a área e a de estabelecer redes regionais, nacionais e internacionais de universidades para fomentar novas iniciativas. A expansão da EAD da UFSC está alicerçada na parceria com empresas e instituições que possam compartilhar estruturas de telecomunicação e de docência qualificada para os objetivos estratégicos da UFSC. A visão de futuro que orienta a pesquisa e a produção de serviços por EAD no Laboratório de Ensino à Distância da UFSC trabalha com o cenário de cursos sendo oferecidos em redes universitárias, com professores de diversas instituições atuando simultaneamente para somar e evitar a sobreposição de competências, com cooperação técnica para viabilizar o uso de redes de telecomunicação e de informação, e critérios comuns de reconhecimento de créditos e de certificação final.

Atuando em programas de educação continuada e na pós-graduação, a UFSC promoveu a extensão virtual do seu *campus* para 23 cidades em todo o território nacional com o uso de salas de videoconferência. Em programas estruturados a partir de ambientes virtuais de aprendizagem por *Internet*, a extensão ultrapassa 70 cidades. E com o uso de sistemas de transmissão de aulas via satélite com recepção aberta, já ofereceu programas de educação continuada para alunos organizados em 527 cidades simultaneamente.

Conexões por videoconferência com a UFSC

Realização de Cursos
Manaus (AM), Curitiba (PR), Belo Horizonte (MG), Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), Blumenau, Joinville, Chapecó, Itajaí e Tubarão (SC), Salvador (BA), Natal (RN), Belém (PA), Macaé (RJ), Campos (RJ), Aracaju (SE), Porto Alegre (RS), São Mateus (RS), Santos (SP), São José dos Campos (SP), Varginha (MG), Divinópolis (MG), Dourados (MS).
Realização de Eventos
Porto (Portugal), Cambridge (EUA), Hagen (Alemanha), Miami (EUA), Wisconsin (EUA), Bruxelas (Bélgica), Paris (França), Roma (Itália), São Paulo (SP),

As parcerias internacionais da UFSC em EAD envolvem a Universidade das Nações Unidas, no Japão, a South Florida University e o Massachusetts Institute of Technology, nos Estados Unidos. No Brasil a UFSC atua em parceria com a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, os Centros Federais de Ensino Tecnológico dos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, o Instituto Metodista Izabela Hendrix, em Belo Horizonte, a União Educacional de Brasília (UNEB), a Fundação de Ensino e Pesquisa do Sul de Minas, em Varginha e Divinópolis (MG), o Centro Tecnológico do Estado do Paraná (TECPAR), e as universidades das regiões de Blumenau, Joinville, Tubarão, Chapecó e Itajaí no estado de Santa Catarina. Em parceria com empresas, a UFSC oferece cursos para as empresas Siemens, Petrobrás, Alumar, Eletrobrás e Fiat. Cursos específicos por EAD em nível de complementação superior e pós-graduação atenderam ainda demandas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

COMO ATENDER DEMANDAS DE INTERESSE SOCIAL?

Em paralelo ao atendimento que as IES têm feito por Educação a Distância em programas de requalificação profissional, educação continuada, aperfeiçoamento ou pós-graduação sustentados por relações diretas de mercado, começam a se desenhar programas para atendimento de numerosas clientelas também inseridas no mercado de trabalho, mas com menor potencial de compra de educação. A principal clientela é a dos professores atuando sem a titulação recomendada no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, que, por força de lei, têm de obter formação superior para continuar no exercício do magistério. Têm-se claro em todos os fóruns de discussão da educação brasileira que sem o uso de estratégias eficazes de EAD não se consegue alcançar patamares minimamente aceitáveis de qualificação profissional nessas áreas.

Mas, apesar desse cenário que indica um período de fertilidade para a EAD no Brasil, está ainda presente a grande indagação de como e por que nosso país ainda não alcançou pleno desenvolvimento nessa área. Num período que vai do final dos anos 60 até a metade dos anos 70, a EAD consolidou-se mundialmente como estratégia válida para o ensino superior, enquanto, no Brasil, permaneceu como um recurso de iniciação profissionalizante aberta, de complementação para ações supletivas em ensino fundamental e médio, e apenas alguns projetos episódicos voltados para o ensino superior ou a pós-graduação.

Os estudos acadêmicos da história da EAD costumam apontar as restrições de ordem legal, a descontinuidade de políticas públicas e a constatação de que a EAD foi utilizada, principalmente, como um meio de se tentar superar problemas educacionais emergenciais como determinantes para a clivagem entre a educação brasileira e o cenário internacional na área de EAD nos últimos 30 anos. Mas, desde a vigência da atual LDB em 1996, cujo Artigo 80 legitima a EAD como equivalente ao ensino presencial, artigo já regulamentado por decretos presidenciais e portarias ministeriais, e desde a criação e atuação da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, em 1995, os indicadores históricos de restrição estão formalmente excluídos. Mas, mesmo assim, as iniciativas na área surgidas em universidades públicas ou privadas após este novo ambiente legal e de políticas públicas ainda são esparsas no Brasil. Em 1998 a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação foi favorável ao credenciamento de um curso de licenciatura em matemática, a distância, a ser oferecido pela Universidade Federal do Pará, e também deu encaminhamento favorável à solicitação da Universidade Federal do Ceará, para a oferta de licenciaturas em biologia, física, química e matemática.

Essa constatação de poucas e esparsas ações de ensino superior por EAD permite incluir um novo fator no rol das possíveis determinantes do não avanço da área no país: o preenchimento praticamente compulsório da quase totalidade das vagas até então ofertadas pelas IES – o que, na prática, pouco exigia em termos de competitividade e diferenciação nos serviços prestados à sociedade por uma grande parte das instituições – pode ter contribuído para que, no seu conjunto, essas instituições não viessem a estabelecer como prioritárias ações coordenadas que pudessem vir a se constituir em legislações específicas e políticas públicas de EAD. As estratégias de EAD em programas de graduação poderiam não significar crescimento para as IES, uma vez que o aumento de alunos em atividades presenciais estava praticamente assegurado a cada novo curso criado.

De fato, o crescimento contínuo das IES brasileiras ao longo das últimas décadas, principalmente com a maior oferta de vagas pelo segmento privado, tem sido amparado por uma demanda histórica de alunos que supera largamente a capacidade de oferta instalada. Mesmo a soma de esforços entre os setores público e privado não tem conseguido alcançar ainda uma capacidade de atendimento que permita colocar num horizonte possível uma universalização do ensino de terceiro grau para a maioria dos egressos do ensino médio, obrigando-os, assim, a constantes processos seletivos em busca de uma oportunidade de acesso ao ensino superior.

Nos últimos anos, contudo, algumas características das ações das IES começam a mostrar sinais de mudança no horizonte. Em algumas regiões com maior concentração de oferta de vagas, por exemplo, o processo seletivo começa a ser personalizado já a partir das estratégias de marketing e diferenciado por metodologias priorizando perfis vocacionais. E as chamadas públicas de alunos para ocupar vagas remanescentes não preenchidas a partir do processo seletivo por vestibular são sinais de que começa a se evidenciar um novo ambiente para uma coexistência em bases competitivas para essas instituições. Critérios históricos que interferiam na opção do candidato por uma IES na disputa por uma vaga no ensino superior, como a oferta de determinado curso, a proximidade geográfica do campus e o valor da mensalidade, começam a ter menor peso em função do próprio crescimento e da capilaridade do ensino superior brasileiro. Novos atrativos precisam ser criados pelas IES para garantir a sobrevivência e o crescimento no mercado.

Nesse processo de diferenciação institucional, a modernização das ações educacionais com o uso de novas abordagens educacionais e da intensificação tecnológica para as atividades dos cursos realizados com base presencial nos *campi*, e a adoção de estratégias de educação a distância são caminhos naturais para se construir a nova personalidade das IES. A base geográfica deixa efetivamente de ser relevante.

A EAD tende a se tornar cada vez mais um elemento regular e necessário dos sistemas educativos, não apenas para atender demandas específicas. Tende a se estabelecer como uma função crescente em importância, especialmente na educação da população adulta, com o crescimento da demanda por produtos desde os cursos supletivos, ao ensino superior e toda a grande e variada demanda por formação continuada (*lifelong learning*) e pós-graduação.

As mudanças tendem a ocorrer no sentido de as IES aumentarem a oferta de oportunidades de acesso no ensino presencial e, em paralelo, inovar com estratégias de acesso por EAD. Desde as modalidades convencionais do início do século, com o ensino por correspondência, o uso de sistemas integrados com mídias complementares, e principalmente com as estratégias recentes com o uso de ambientes virtuais de aprendizagem baseados em *Internet* e videoconferência. Essas mudanças, com certeza, vão transformar o atual modelo e a legislação de ensino superior no país. Principalmente na área de EAD, onde, apesar de quase cem anos de história, o país ainda não estruturou proativamente uma unidade que pudesse vir a se estabelecer como referência ou ancoragem para facilitar a construção de novos modelos.

A AUSÊNCIA DE MODELOS UNIVERSITÁRIOS BRASILEIROS DE EAD

A história da educação a distância no Brasil, apesar de pontuada por inúmeras e diversificadas iniciativas na área, mostra uma descontinuidade radical na grande maioria dos processos que se instituíram desde o começo do século até o final dos anos 80, revelando, assim, sucessivas perdas de oportunidade para a consolidação de um ou mais núcleos de referência em EAD, seja para desempenhar o papel de universidade a distância, oferecendo diretamente acesso regular à escolarização por essa modalidade, seja para formar quadros de competência que pudessem instrumentalizar a criação e a implementação de modelos de EAD em todo o país. A falta de continuidade em políticas públicas para a educação, que tem sido apontada principalmente por Ivônio Barros Nunes como uma das principais causas da não-consolidação da EAD no Brasil nas décadas de 60 a 90, período em que ela consagra-se mundialmente como educação formal de qualidade principalmente no ensino superior, não explica em si esse fenômeno.

A falta de movimentos organizados de pressão junto ao Estado nesse sentido mostra que a indecisa ação governamental nessa área era apenas o reflexo da própria imagem da EAD na cultura brasileira. Na primeira Lei de Diretrizes e Bases para a educação no Brasil, Lei 4.024 de 1961, a EAD surgia como uma alternativa para a oferta de cursos supletivos por "rádio, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam alcançar o maior número de alunos" (Artigo 25, Parágrafo Segundo). No entanto, apesar desse reconhecimento legal, a mesma LDB era contraditória ao estabelecer a obrigação de 75 por cento de presença obrigatória às "aulas" para validar os estudos.[10] Essa obrigação de freqüência desaparece para o ensino supletivo na Lei 5.692 de 1971, permitindo a aprovação de alunos mediante a realização de exames supletivos oficiais, onde a preparação para as provas era livre, mas permanece como condição pétrea na Lei 5.540 do mesmo ano, que regulamentava o ensino superior.

Nesse mesmo período em que o Brasil publicava a Lei 5.540, países como a Inglaterra, Canadá, França, Portugal, Israel, Estados Unidos, Alemanha, Índia, Austrália, Paquistão, Israel e México, entre outros, estruturaram universidades públicas a distância, tanto para a oferta de vagas pela modalidade quanto para formar quadros para que outras universidades públicas ou privadas pudessem

[illegible] (1994). *A Educação a Distância no Brasil – Síntese Histórica*

proceder à sua iniciação na EAD. Na mesma época o governo brasileiro limitou-se a patrocinar programas pontuais muito mais voltados para o atendimento de carências sócio-educacionais de natureza emergencial, do que para a criação de alternativas por EAD para os diversos níveis do ensino formal. Parodiando Caetano, por que não cantar "Triste Bahia... Ó quão dessemelhante", onde a dessemelhança é a do país diante do cenário internacional.

Em 1972 o Conselho Federal de Educação encaminha uma delegação técnica para uma visita à Open University, na Inglaterra, para fazer um reconhecimento dos métodos então adotados por aquela instituição, e verificar a adaptabilidade ou não deles à realidade brasileira. Chefiada pelo Conselheiro Newton Sucupira, a missão produz um relatório final apontando as virtualidades[11] da educação a distância e do método desenvolvido pela *Open*, enfatizando o uso de recursos pedagógicos e tecnológicos integrados para a aprendizagem a distância, a redução de custos em relação ao ensino convencional, e uma possível democratização do acesso ao ensino de terceiro grau com uma possível liberação da exigência de vestibular para o ensino a distância. Estas considerações, na linha de uma Universidade Aberta, permaneceram na cena educacional brasileira nos anos 70 e 80, tendo como principais porta-vozes os professores Arnaldo Niskier e Darci Ribeiro, ex-secretários de educação no estado do Rio de Janeiro, e José Carlos Azevedo, ex-reitor da UnB. Nos anos 90 o eixo dessa proposição desloca-se para São Paulo, tendo como palco a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), sob a coordenação do professor Fredric M. Litto. Mas, todas estas discussões sem possibilidade de concretização por impedimentos constitucionais.

A rigidez legal permanece inalterada até 1996, quando a já referida Lei 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), no seu Artigo 80, estabelece finalmente a EAD como modalidade válida para todos os níveis de ensino, sem quantificar ou estabelecer critérios de presencialidade para validar o processo. A ênfase, no espírito da lei, está na avaliação da aprendizagem. A validação dos modelos de EAD estaria em função do desempenho apresentado pelos alunos na saída, que deve ser equivalente à dos alunos de cursos presenciais, uma vez que eles se equivalem perante a LDB. A regulamentação, contudo, fica por conta de Decretos e Portarias ministeriais.

Sucessivamente a Presidência da República lança o Decreto 2.494, em 10 de fevereiro de 1998, que define o entendimento do MEC sobre EAD e dá as

11. A expressão "virtualidades" é utilizada para se referir ao relatório do então conselheiro Newton Sucupira pelo Acadêmico Arnaldo Niskier (1999), no livro *Educação a Distância – A*

normas operativas gerais, excluindo inicialmente a criação de programas de mestrado e doutorado pela modalidade; o Ministério da Educação publica a Portaria 301 em 7 de abril de 1998, indicando os procedimentos para o credenciamento de instituições para a oferta de cursos por educação a distância; e a Presidência da República baixa o Decreto e a legislação 2.561 logo a seguir, em abril de 1998, corrigindo a legislação anterior quanto às competências federais e estaduais para o credenciamento de cursos.

Apesar do reconhecimento da modalidade da EAD pela LDB de 1996, a regulamentação subseqüente foi de tal maneira rígida que, ao contrário da expectativa do próprio Ministro da Educação quanto a uma explosão de oferta de cursos no país,[12] limitou a estruturação de processos formais de EAD apenas a instituições que, mesmo antes da legislação, já se movimentavam em direção à Educação a Distância.

Os destaques iniciais de iniciativas universitárias em EAD, já citados e agora aqui detalhados, são a Universidade Federal de Santa Catarina e a Universidade Federal do Mato Grosso. Em 1993 e 1995, respectivamente, essas universidades lançam uma licenciatura em Ciências Naturais e Matemática para formar professores em exercício no Ensino Fundamental na Região Oeste de Santa Catarina, e uma licenciatura em Pedagogia Básica, para atender professores em exercício também no Ensino Fundamental em escolas na região Norte de Mato Grosso. Ambos os programas fazem parte de um modelo de primeira geração de EAD, onde a instrumentalização do processo está alicerçada no uso de materiais impressos com a sistematização dos conteúdos e atividades de aprendizagem a serem feitas à distância pelos alunos, e encontros presenciais para tutoria e avaliação.

A licenciatura da UFSC foi aprovada no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão em junho de 1993 e reconhecida e financiada como programa especial pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) também em 1993. A primeira turma de formandos foi diplomada em março de 1997. O curso da UFMT foi autorizado pela Resolução 88 do Conselho Diretor da UFMT em 2 de agosto de 1994 e reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação em 1999.

Ainda antes da publicação da LDB de 1996, o Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC cria, em junho de 1995, o Laboratório de Educação a Distância, voltado para a pesquisa e a implementação de modelos

---

12. O Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, declarou-se decepcionado com pouca quantidade de ações surgidas na área até então, em conferência realizada em 8 de abril de 1999, na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

e estratégias de terceira geração em EAD, utilizando principalmente ambientes virtuais de aprendizagem por *Internet* e redes de comunicação interativas em áudio e vídeo por videoconferência. Programas de pós-graduação têm o plano instrucional elaborado para o uso dessas mídias de alta interatividade. E os programas de capacitação a distância, para atendimento a grandes e dispersos contingentes de usuários, têm plano elaborado para o uso de mídias com menor exigência de tecnologia da informação, como a teleconferência, vídeo-aulas, sistemas de telefonia DDG e materiais impressos. Essa opção considerou os dados da realidade brasileira da condição de acesso tecnológico das diversas clientelas que poderiam ser atendidas.

Atuando com a oferta de programas de aperfeiçoamento profissional ou de pós-graduação *lato sensu*, outras universidades foram contemporâneas a UFSC e UFMT em ações de EAD nos anos 90. Em São Paulo, a já citada Universidade Anhembi-Morumbi criou também em 1995 programas de aperfeiçoamento profissional em modelos de terceira geração de EAD, por *Internet*, nas áreas de Moda e Turismo, e a Universidade Federal de São Paulo criou em 1996 programas de aperfeiçoamento em especialidades médicas, também por *Internet*. A Universidade de São Paulo (USP), apesar de experiências pioneiras do professor Manoel Moran desde 1995 no uso da *Internet* como suporte ao ensino presencial, somente apresentou-se institucionalmente para ações de EAD em abril de 1999, através da Escola Politécnica. No Rio de Janeiro, a Faculdade Carioca cria em 1996 o núcleo Universidade Virtual (UNIVIR), para educação aberta por *Internet*. Em 1997 a Pontifícia Universidade Católica cria um *software* para educação a distância por *Internet* chamado AulaNet. O Centro de Estudos de Pessoal do Exército (CEPE), com sede no Rio de Janeiro, oferece programas de EAD com modelos híbridos de primeira e segunda geração, nas áreas de Pedagogia e Línguas Estrangeiras desde o início da década de 90.

Outras experiências contemporâneas agregaram contribuições significativas para a EAD no Brasil, como a do Laboratório de Estudos Cognitivos, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob a coordenação da professora Léa Fagundes, e da Universidade de Brasília (UnB), desde o início da década de 80 com a oferta de programas de extensão universitária a distância através de ensino por correspondência em convênio com a *Open University*, e em seguida oferecendo cursos pelo Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância (CEAD), e também o curso de Especialização em Educação Continuada a Distância, criado sob os auspícios de uma cátedra da UNESCO em 1993.

Mas, apesar destes exemplos recentes, o cenário geral é de extrema aridez acadêmica para a EAD. Ele pode ser observado com maior nitidez ao se olhar

a história nacional da área para além das classificações que têm apresentado as experiências anteriores unicamente em relação às gerações de tecnologia e de metodologia aplicadas, de acordo com os modelos de primeira, segunda e terceira gerações, difundidos por Moore e Kearsley.[13] Ultrapassando estas categorias, o tipo de agência que se estabeleceu para cada uma das ações brasileiras de EAD, pode receber novas classificações quanto ao agente que implementou a ação: de natureza pública, privada, organização social, religiosa ou corporativa; e também poderiam receber novas classificações quanto ao propósito que a ação de EAD visava: educação aberta ou livre, iniciação profissionalizante, educação supletiva não-formal, educação supletiva formal, educação profissionalizante, continuada, e, agora nos anos 90, mesmo antes do advento da regulamentação da EAD prevista no Artigo 80 da LDB, ações de EAD como alternativa equivalente para todos os níveis de educação, programas de graduação, de licenciaturas complementares e de pós-graduação.

Quanto ao agente que implementou a ação, três grandes grupos ocupam o primeiro plano e concentram as iniciativas de alcance nacional. O poder público, com diversas instâncias do Governo Federal liderando projetos regionais ou nacionais de grande porte executados através de convênios patrocinados pelo Ministério da Educação; fundações organizadoras de consórcios reunindo emissoras de televisão comercial ou educativas em parceria com agentes corporativos ou governamentais, que patrocinaram cursos voltados para o aumento da escolarização da força de trabalho; e institutos privados de iniciação profissionalizante aberta, atuando na venda direta e avulsa de kits de auto-aprendizagem.

Num segundo plano temos o registro de ações com alcance estadualizado ou regional, implementadas por emissoras educativas de alcance restrito, governos estaduais, organizações não governamentais, universidades públicas e privadas, e centros de ensino voltados para o uso de tecnologia aplicada à educação.

A identificação dos agentes do primeiro plano e de suas ações de EAD permite delinear com segurança uma demarcação clara entre as ações de caráter governamental, das fundações organizadoras de consórcios e dos institutos privados. O governo federal centrou os seus esforços em tentativas para suplementação em cultura geral, ensino supletivo e a oferta de programas emergenciais de formação mínima para o exercício do magistério, principalmente para tentar suprir carências junto a professores em exercício nos então ciclos de 1º e 2º Graus nos anos 70, e atuais Ensino Fundamental e Ensino Médio.

13. Moore, Michael G. and Kearsley, Greg (1996). *Distance education: a systems view*. Belmont: Wadsworth Publishing.

Através de convênios liderados pelo Ministério da Educação com governos estaduais, universidades e outras instituições educacionais, uma grande parte dos programas criados com essas características previam atendimento aos alunos a distância, chegando até à certificação para o exercício do magistério e pontuações para a progressão funcional na carreira de professor em escolas municipais, estaduais e federais. Dentre os programas mais representativos dessa ação governamental estão o Projeto Minerva, o Projeto Logos e o Projeto Saci.

As fundações organizadoras de consórcios, num ranking liderado pela Fundação Roberto Marinho, Fundação Padre Anchieta e Fundação Roquete-Pinto, atuam ora como um braço que dá agilidade a iniciativas do Governo Federal, ora como entidades autônomas em seus projetos e que buscam o suporte financeiro para realizá-los junto ao próprio governo ou a patrocinadores corporativos com interesses afins com o projeto educacional oferecido. Assim, por exemplo, o Ministério da Educação bancou junto à Fundação Roquete-Pinto a série Um Salto Para o Futuro, atendendo a professores do Ensino Fundamental, e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo patrocinou a Fundação Roberto Marinho para a produção de telecursos supletivos para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, e de telecursos profissionalizantes veiculados por sinal aberto de televisão pela Rede Globo, TV Cultura (Fundação Padre Anchieta) e TVE-Rio (Fundação Roquete-Pinto). No Rio Grande do Sul esse papel coube à Fundação Padre Landell de Moura, atuando na educação profissionalizante, e no Ceará à Fundação Demócrito Rocha.

Mas, apesar dessa vinculação entre o patrocinador e a possível clientela a ser beneficiada com os programas criados, essas fundações não atuaram como instituições de educação a distância, uma vez que não ofereciam diretamente sistemas de suporte de aprendizagem aos "alunos", como tutoria, avaliação e certificação.

Os institutos privados de iniciação profissionalizante aberta, capitaneados pelo Instituto Monitor e pelo Instituto Universal Brasileiro, atuam, desde 1939 e de 1941, respectivamente, sem a demarcação de uma clientela organizada por critérios profissionais ou por características sociais comuns. Ao assumir uma identidade de prestação de serviço com seus usuários, que compram kits de auto-aprendizagem, eles procuram e tentam garantir a sobrevida de seus empreendimentos ajustando o leque de ofertas às principais expectativas de ocupação própria ou de empregabilidade potencial .

A divulgação dos cursos oferecidos, que inicialmente centravam-se em atividades domésticas como o corte e costura e culinária, ou de habilidades em mecânica ou eletrônica básica, hoje incorpora o ensino de línguas, de informática e de preparação para exames supletivos do Ensino Fundamental e do Ensino

Médio, de acordo com as peças de propaganda distribuídas por esses e outros institutos similares em balcões da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos em todo o país. Centrados num modelo de auto-aprendizagem, esses institutos oferecem suporte remoto aos alunos para a correção de testes, resposta a dúvidas e certificação de conclusão.

As ações de EAD dos agentes que ocupam o segundo plano de ação, com a oferta de programas de alcance regional ou estadualizado, não fogem à classificação anterior. Experiências como as da TV Educativa do Maranhão ou do Ceará, por exemplo, muito ao contrário de significarem inovação tecnológica na educação, estavam lidando com a carência de professores para o ensino dos conteúdos já pré-formatados em apostilas e vídeos.

Uma única linha a se acrescentar nas ações de segundo plano talvez seja a oferta de programas voltados para uma educação para a cidadania, como a experiência das escolas radiofônicas de alfabetização no interior do Nordeste no início dos anos 60, implementadas pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil através do Movimento Educacional de Base, e dos programas de educação a distância por fascículos produzidos pela Universidade de Brasília na segunda metade dos anos 80, abordando temas ligados à Constituição de 1988 e ao uso de drogas, por exemplo.

Foram, portanto, ao longo da história, inúmeras as iniciativas. A grande maioria delas interrompidas por problemas de continuidade. Ivônio Nunes (1992) defende que os "problemas mais significativos que impediram o progresso e a massificação da modalidade de educação a distância têm sido:

- Organização de projetos-piloto sem a adequada preparação de seu seguimento;
- Falta de critérios de avaliação dos programas e projetos;
- Inexistência de uma memória sistematizada dos programas desenvolvidos e das avaliações realizadas (quando essas existiram);
- Descontinuidade dos programas sem qualquer prestação de contas à sociedade e mesmo aos governos e às entidades financiadoras;
- Inexistência de estruturas institucionalizadas para a gerência dos projetos e a prestação de contas de seus objetivos;
- Programas pouco vinculados às necessidades reais do país e organizados sem qualquer vinculação exata com programas de governo;
- Permanência de uma visão administrativa e política que desconhece os potenciais e as exigências da educação a distância, fazendo com que essa área sempre seja administrada por pessoal sem a necessária qualificação técnica e profissional;

- Organização de projetos-piloto somente com finalidade de testar metodologias."[14]

REDES DE COOPERAÇÃO: A NOVA CONDIÇÃO PARA A COMPETITIVIDADE

Este resgate da história da educação a distância no Brasil, escrito na forma de um anuário para facilitar a observação das etapas que marcaram as transições entre a primeira, a segunda e a terceira gerações de EAD no país, mostra um novo fenômeno no ano 2000. Uma quarta geração metodológica e tecnológica ocupa o primeiro plano, com a criação de redes de pesquisa e produção de cursos a distância. Esta proposta não pode ser confundida com o fenômeno brasileiro da criação apenas no papel de consórcios de cooperação, como nos anos 70 e 80. Naquelas iniciativas, conforme demonstrado na revisão cronológica apresentada, os consórcios foram instituídos e subsidiados pelo poder público. Com vida efêmera e sem resultados consolidados, desapareceram como se nem houvessem sido criados.

O dado novo que surge no ano 2000 é a formação de redes de cooperação por agência própria das instituições. Claramente surgem três grandes redes: Universidade Virtual Brasileira, um pool de oito instituições privadas e comunitárias cobrindo todas as regiões do País; a Universidade Virtual do Rio Grande do Sul, agregando praticamente a totalidade das IES comunitárias daquele estado; e a Unirede, com a proposta de criação da Universidade Virtual Pública do Brasil. Nenhuma delas induzida pelo poder público.

O fator que mobilizou a criação dessas redes parece ter sido o cenário de competitividade internacional que trouxe para o país ofertas de cursos *online* a partir de 1997 e 1998, inicialmente em inglês e espanhol, e que, a partir de 1999, desenhava-se já para a língua portuguesa, com cursos modelados e oferecidos por instituições fora do país. Ainda que se considerasse a restrição legal para o reconhecimento no Brasil de cursos feitos a distância, com a exigência de validação por instituições nacionais com cursos reconhecidos na mesma área, a compra de cursos produzidos fora do país surgiu como um mercado promissor para instituições transnacionais voltadas para a educação a distância, com centros de produção e controle na Espanha e nos Estados Unidos, principalmente.

14. Nunes, Ivônio B. (1992). *Noções de educação à distância.* URL: http://www.ibase.org.br/~ined/ivoniol. html.

Para enfrentar o volume de produções internacionais na área, a condição de instituições isoladas produzindo EAD, como a UFSC, a UnB, a UFPE, a Universidade Anhembi Morumbi, o Centro Universitário Carioca, ou as Universidades Católicas de Brasília, Belo Horizonte e Porto Alegre, não se apresentava como suficiente. Os investimentos necessários para o treinamento de professores, produção de ferramentas para a educação *online*, produção e sistematização de conteúdos, sistemas de administração, marketing e taxas de teleprocessamento representavam cifras além do horizonte de uma só instituição. As alternativas seriam, numa primeira hipótese, que o poder público criasse uma estrutura própria, uma universidade a distância, como o fizeram os governos da Inglaterra, Espanha, Portugal, Índia e tantos outros, ou que grupos de universidades atuantes no ensino presencial buscassem formar redes de cooperação para a empreitada. A segunda alternativa foi a adotada pela Universidade Virtual Brasileira, pela Unirede e pela Universidade Virtual do Rio Grande do Sul.

O fator de inovação é o de que o cenário tecnológico permite agora a integração virtual entre as instituições, não se fazendo necessária a criação de uma estrutura que viesse a sediar conteudistas, tutores, equipes técnicas e equipamentos.

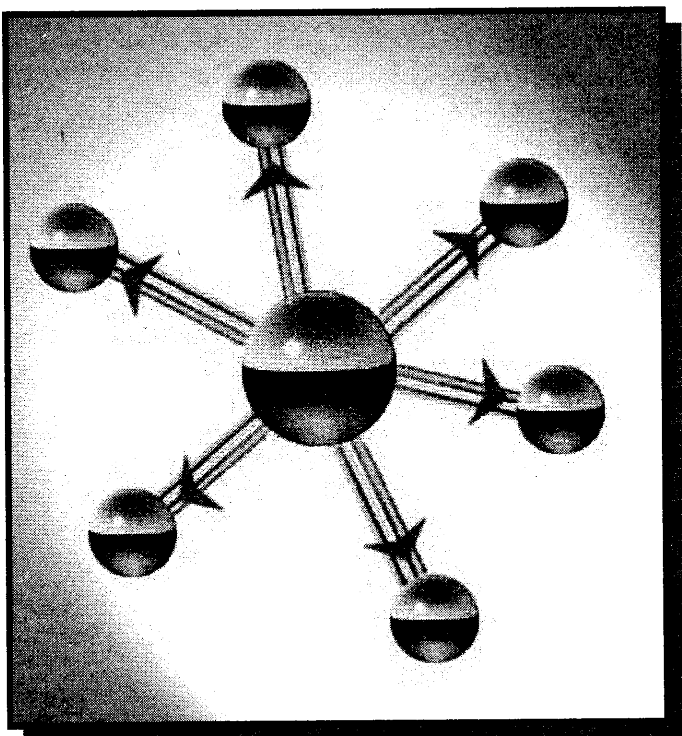


Figura 1: Estrutura anterior de Universidade a Distância

O modelo anterior de universidade a distância era o de uma unidade produtora e controladora central, que apenas redistribuía para centros de apoio distantes os materiais instrucionais, testes de avaliação e tutores para orientar alunos. O novo modelo, na verdade emergente também na Europa e na América do Norte, atua descentralizado, onde cada instituição agrega competências acadêmicas e tecnológicas para formar universidades virtuais no ciberespaço. Ao invés de edificações, constroem-se conceitos e marcas.

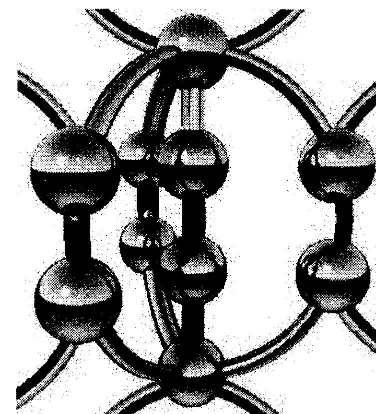


Figura 2: Estrutura emergente de Universidade Virtual

Um grande imbróglio que este novo modelo traz é o da legislação. O costume milenar da uni-institucionalidade na matrícula e certificação do aluno está colocado em xeque. Matriculado numa universidade virtual constituída pela cooperação entre inúmeras instituições universitárias, o aluno poderá contar com professores de diversas instituições num programa comum. Por quem ele será certificado? Pela marca e pela metodologia que as unem? Não existem respostas ainda.

Para apresentar em detalhes esse novo conceito, onde os pontos estão integrados e cooperam na produção de conteúdos, desenvolvimento tecnológico, administração e atendimento aos alunos, a seguir um breve resumo da Universidade Virtual Brasileira.

Conceito: Rede de cooperação universitária voltada para o desenvolvimento de competências nas áreas de Pesquisas, Capacitação de Recursos Humanos, implantação tecnológica e desenvolvimento de metodologias voltadas para a Educação a Distância.

Missão: Desenvolver pesquisa, metodologia, tecnologias aplicadas à educação a distância e promover a modernização do ensino presencial. Ampliar as possibilidades de acesso ao ensino superior e a programas de formação continuada, estabelecer formas inovadoras de cooperação interinstitucional.

Instituições Fundadoras:
Universidade da Amazônia (PA)
Universidade Anhembi Morumbi (SP)
Universidade do Desenvolvimento da Região do Pantanal (MS)
Universidade do Sul de Santa Catarina (SC)
Universidade Potiguar (RN)
Centro Universitário do Triângulo (MG)
Centro Universitário Monte Serrat (SP)
Centro Universitário Newton Paiva (MG)

Proposta Institucional: Integração de competências acadêmicas e produção de pesquisas interuniversitárias por redes digitais de comunicação, para criação de cursos, elaboração de conteúdos, exploração de recursos de mídia, tutoria, monitoria, avaliação de alunos e administração compartilhada de registros acadêmicos, com produção acadêmica baseada em inteligência interinstitucional.

Proposta de desenvolvimento: Criar estratégias para o uso apropriado de sistemas de comunicação e informação pelos educadores brasileiros, oferecendo interatividade, suporte pedagógico, desenvolvimento tecnológico, acesso a bases de dados distribuídas, rede nacional de centros de apoio, flexibilidade temporal e espacial, criação de comunidades virtuais de aprendizagem, e desenvolvimento de formas inovadoras de cooperação.

Áreas de Atuação: Apoio ao ensino presencial, criação de cursos de graduação, programas de formação continuada, de pós-graduação e programas de educação coorporativa.

Cenários para implantação:

- Demanda por novas formas de aprender.
- Necessidade de formação profissional contínua.
- Crescimento acelerado do acesso à *Internet*.
- Quebra de barreiras geográficas e temporais.
- Pesquisa aplicada em educação e novas tecnologias.

- Pioneirismo na criação e desenvolvimento de comunidades de conhecimento cooperativas.
- Esgotamento do modelo tradicional de ensino como único suporte para a formação de jovens e adultos.
- Criação de ambientes virtuais de aprendizagem.
- Promoção da autonomia cognitiva dos agentes.
- Criação de um novo papel para o professor.
- Formação de Comunidades virtuais de aprendizagem.

Competências da equipe de implantação: Planejamento estratégico, gerência de projetos, pedagogia, psicologia, planejamento instrucional, desenvolvimento de sistemas, desenvolvimento de conteúdos, editoração, programação, design digital, ergonomia de interfaces, integração de mídias, logística, tutoria, monitoria, administração.

Atividades de cooperação entre as IES:

- Formação de Núcleos de Educação a Distância.
- Desenvolvimento de Pesquisas.
- Desenvolvimento de ambientes virtuais de aprendizagem.
- Elaboração de projetos colaborativos.
- Desenvolvimento de conteúdos para EaD.
- Portal de Educação a Distância.
- Oferta e administração conjunta de cursos.
- Criação de ferramentas e estratégias para suporte ao ensino presencial

CONCLUSÃO

As estratégias emergentes nesse processo de criação de redes de cooperação sinalizam uma quarta geração de educação a distância no Brasil, onde o conceito de universidade virtual operacionaliza-se no ciberespaço. O maior desafio é de natureza comportamental. Hábitos de trabalho em rede devem ser desenvolvidos. A integração às competências acadêmicas e tecnológicas de outras instituições é uma necessidade que não pode restringir-se à retórica. Na hipótese de este cenário de cooperação, presente nas redes nascentes, consolidar-se na oferta de produtos de qualidade por educação a distância, com a apropriação de tecnologias de comunicação e informação, e desenvolvendo aplicações para

o seu uso especialmente para o cenário brasileiro, os resultados podem vir a produzir no Brasil um novo cenário de características de processo e de resultados educacionais capaz de romper com um arcabouço de teorizações e de procedimentos que até então vêm subordinando a compreensão e o planejamento educacional na área.

CURSOS SEQÜÊNCIAIS

CID SANTOS GESTEIRA*

ANTECEDENTES

Durante a discussão do texto final da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, já se evidenciavam algumas preocupações que reforçaram a necessidade de inclusão de processos de formação de nível superior com duração mais curta e que respondesse a alguns dos anseios da crescente população jovem que conclui o ensino médio no País.

Cabe destacar que há na Sociedade Brasileira inúmeros jovens que, embora tenham concluído com sucesso o ensino médio, não são classificados em processos seletivos para vagas no ensino superior público, e por outro lado não dispõem de recursos suficientes (renda familiar) para arcar com as despesas de formação superior mais prolongada.

O fator tempo de formação não pode ser negligenciado, pois além de onerar o orçamento familiar do aluno, comprometendo recursos já exíguos por quatro ou cinco anos, também retarda o ingresso do diplomado no mercado formal de trabalho.

Apesar do grande esforço que vem sendo empreendido pelo MEC desde 1996 para superar esta realidade, ainda há um contingente de excluídos do ensino superior, que poderá crescer com a notável melhoria das taxas de cobertura observadas nos últimos anos para o ensino nos níveis fundamental e médio.

Há que se considerar, também, a velocidade exponencial de evolução das novas tecnologias, a rápida evolução do perfil profissional demandado e a existência de novos nichos de mercado de trabalho, bastante distanciados dos perfis de formação dos cursos de graduação ofertados pelas instituições de ensino superior no Brasil.

* Coordenador-Geral de Avaliação do Ensino Superior – Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior/ Departamento de Política do Ensino Superior.

Ante essa situação há que se louvar a inserção no Artigo 44 da Lei n° 9.394/96,[1] da modalidade de cursos superiores, denominados cursos seqüenciais.

CONCEPÇÃO

Em decorrência do exposto, foi mandatório encontrar alternativas que permitissem responder a esses desafios postulados pela Sociedade tendo como principais objetivos:

- ampliar a oferta de vagas em cursos superiores;
- flexibilizar o processo de formação de nível superior no País;
- criar mecanismos para suprir demandas emergentes em nichos de mercado não cobertos pelos processos de formação tradicionais;
- aproveitar vagas remanescentes em disciplinas dos cursos de graduação, para introduzir oportunidades de formação pluridisciplinar;
- introduzir modalidades de formação superior que permitam ampliar as opções atualmente existentes.

CONCEITUAÇÃO E TERMINOLOGIA

Para melhor compreensão do que se segue, convém esclarecer alguns conceitos e a terminologia associada aos cursos seqüenciais, extraídos do Parecer CES n° 968/98,[2] subscrito pelo Conselheiro Jacques Velloso. Ressalte-se a importância e a preocupação em clarificar a distinção entre as modalidades de cursos superiores prescritas no art. 44, da Lei n° 9.394/96, em particular entre os cursos seqüenciais e os cursos de graduação.

O referido Parecer procura elucidar, também, a diferença conceitual entre *áreas do conhecimento* e *campos do saber*, utilizados para circunscrever os níveis de abrangência de um curso seqüencial.

Assim, ao referir-se às *áreas do conhecimento*, vincula a estas as ciências matemáticas, físicas, químicas e biológicas, as geociências e as ciências humanas, bem como a filosofia, as letras e as artes, tal como definido na Resolução CFE n° 02/94.

1. Lei n° 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
2. Parecer CES n° 968/98, de 17/12/1998, que trata de Cursos Seqüenciais do Ensino Superior.

A noção de *campo do saber* associa-se a um recorte específico de uma área do conhecimento, ou de suas aplicações, ou de uma área técnico-profissional, ou uma articulação de elementos de uma ou mais áreas.

Ao discorrer sobre a sua concepção, destinação e desdobramentos, o Parecer CES n° 968/98 propõe uma estruturação para oferta desses cursos, tipificando-os em *cursos superiores de complementação de estudos* e *cursos superiores de formação específica*, ambos constituindo-se em conjuntos de atividades sistemáticas de formação, alternativas ou complementares aos cursos de graduação.

Os *cursos superiores de complementação de estudos* cumprem uma finalidade social importante de agregar novos conhecimentos e habilidades específicas aos egressos do ensino médio, aos estudantes de cursos de graduação de áreas correlatas ou, ainda, aos diplomados que desejarem ampliar seus horizontes de conhecimentos e requalificar-se para novas oportunidades de trabalho, e podem ter sua destinação individual ou coletiva.

Outra modalidade proposta são os *cursos superiores de formação específica*, alinhados com a mesma finalidade social descrita, porém enfocando maior profundidade de conhecimentos, e apenas com destinação coletiva, devendo integralizar uma carga horária mínima de 1600 horas, em 400 dias letivos, visando assegurar uma formação básica adequada num determinado campo do saber.

Sua oferta restringe-se às instituições de ensino superior que possuam um ou mais cursos de graduação reconhecidos, e não se vincula necessariamente ao ano letivo regular, porém está subordinada a processo de autorização e de reconhecimento, nos moldes dos cursos de graduação, respeitadas as prerrogativas de autonomia previstas na legislação em vigor.

Recomenda-se aos interessados uma leitura atenta do citado Parecer, para melhor compreensão desses conceitos.

POTENCIALIDADES E INTEGRAÇÃO COM OUTROS NÍVEIS DE FORMAÇÃO

Em caráter especulativo, analisa-se também as possibilidades de integração com outros níveis de formação, a exemplo da graduação, conquanto os cursos seqüenciais apresentem-se como instrumento prospectivo para a oferta de novos cursos, bem como se utilizados de maneira criativa, proporcionam uma oferta modular integrada de cursos superiores, que culminariam com a diplomação de graduação, por agregação cumulativa de habilidades e competências adquiridas em diversos módulos com terminalidades próprias.

Raciocínio similar pode ser desenvolvido no que tange à pós-graduação, haja vista que conjuntos conexos de disciplinas de programas ofertados por uma mesma instituição poderão conferir a um candidato conhecimentos específicos que o habilitem a uma terminalidade com certificado próprio.

Outro aspecto relevante diz respeito às perspectivas de diversificação, facultada pelos chamados *cursos superiores de complementação de estudos*, que abrem caminhos para formações diferenciadas entre alunos de um mesmo curso.

Ao examinar as potencialidades dos cursos seqüencias, não se pode deixar de mencionar que no escopo da Lei n° 9.394/96, sua associação com a flexibilidade curricular ali preconizada e os recursos tecnológicos disponíveis permitem imaginar cenários de ambientes virtuais de ensino a distância, que ultrapassam as fronteiras das salas de aula dos cursos presenciais.

REGULAMENTAÇÃO DA OFERTA

Os primeiros textos normativos complementares à Lei 9.394/96 foram editados em 1998, com aprovação do Parecer CES n° 968/98, pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. O referido Parecer contemplou uma proposta de Resolução, que recebeu a identificação de Resolução CES/CNE n° 01/99.[3]

A referida resolução descreve os dois tipos de cursos seqüenciais previstos, e as condicionantes para sua oferta, caracterizando-os como:

- *curso superior de complementação de estudos*, com destinação individual ou coletiva, conduzindo a certificado, e sem necessidade de autorização prévia do Poder Público para a sua oferta, e
- *curso superior de formação específica*, com destinação coletiva, conduzindo a diploma, obedecendo a requisitos similares àqueles dos cursos de graduação para sua oferta.

Em ambos os casos, a oferta está condicionada à existência na instituição de curso de graduação reconhecido.

Complementando essa regulamentação, e estabelecendo requisitos e procedimentos para a análise e tramitação dos pleitos de autorização e reco-

3. Resolução CES/CNE n° 01/99 – que dispõe sobre os cursos seqüenciais de educação superior, nos termos do art. 44, da Lei n° 9.394/96.

nhecimento de cursos seqüenciais, o Ministério da Educação editou as Portarias n°s 612/99[4] e 482/2000,[5] que guardam similaridade com aqueles estabelecidos nas portarias que tratam de cursos de graduação, ao tratar os *cursos superiores de formação específica.*

AVALIAÇÃO

No contexto da supervisão, tanto a autorização quanto o reconhecimento dos *cursos superiores de formação específica* estão apoiados em procedimentos de avaliação por pares, com formação compatível com a proposta do curso, isto é, privilegiando a participação de avaliadores com larga experiência profissional.

Entendendo que os cursos seqüenciais não subsistem isoladamente dos cursos de graduação, sua avaliação deverá ocorrer conjuntamente e de forma integrada com estes, respeitando-se as respectivas vinculações. Dessa forma os cursos seqüenciais estariam contemplados no Sistema Nacional de Avaliação, nos moldes preconizados pelo Decreto n° 2.026/96,[6] para os cursos de graduação.

A INSERÇÃO DOS EGRESSOS NO MERCADO DE TRABALHO

Merece especial atenção o impacto social dos cursos seqüenciais, a destinação dos seus egressos e a reação dos órgãos reguladores do acesso ao mercado de trabalho e fiscalizadores do exercício profissional.

Até então, observam-se, em algumas áreas, iniciativas tímidas dos órgãos formalmente constituídos para regulamentar o exercício profissional, e em outras, uma forte contraposição. Estas reações espelham em parte o desconhecimento sobre as potencialidades dos cursos seqüenciais e uma utilização inadequada das mesmas por algumas instituições de ensino superior.

Espera-se que, num futuro próximo, prevaleça o bom senso, tanto do ponto de vista das instituições de ensino superior, qualificando a oferta dos cursos, quanto dos conselhos profissionais, ao estabelecerem espaços apropriados de atuação para os egressos dos mesmos.

4. Portaria Ministerial n° 612, de 12 de abril de 1999, que dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos seqüenciais de ensino superior.
5. Portaria Ministerial n° 482, de 7 de abril de 2000.
6. Decreto n° 2.026, de 10 de outubro de 1996, que estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior.

A sobrevivência desse tipo de curso dependerá da capacidade criativa das instituições de ensino superior em utilizar essa modalidade de cursos para de fato inovar o processo de formação de nível superior, e superar a invariabilidade de propostas que apenas mascaram uma aglutinação de disciplinas desconexas com o perfil do curso, e utilizam jargões de aparente modernidade, para iludirem os jovens desavisados com expectativas de futuro profissional promissor.

O ENSINO SUPERIOR E A EXPERIÊNCIA DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL

MOZART NEVES RAMOS* e YONY SAMPAIO**

O SISTEMA UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO: EXPANSÃO E IMPASSES

O sistema universitário brasileiro apresentou grande expansão nos últimos quarenta anos, passando de 95.691 matrículas, em 1960, para 2.085.120, em 1998, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1. Evolução das matrículas no Brasil nas Instituições públicas e privadas de Ensino Superior

Ano	Instituições Públicas	Instituições Privadas	Total Geral
1960	53.624	42.067 (44%)	95.691
1965	88.986	66.795 (43%)	155.781
1970	210.613	214.865 (50%)	425.478
1975	410.225	662.323 (62%)	1.072.548
1980	492.232	885.054 (64%)	1.377.286
1985	556.680	810.929 (59%)	1.367.609
1990	578.625	961.455 (62%)	1.540.080
1994	690.450	970.584 (58%)	1.661.034
1995	700.540	1.059.163 (60%)	1.759.703
1996	735.427	1.133.102 (61%)	1.868.529
1997	761.071	1.186.433 (61%)	1.947.504
1998	818.606	1.266.514 (61%)	2.085.120

Fonte: MEC/INEP/SEEC (1998).

* Reitor da Universidade Federal de Pernambuco – mramos@npd.ufpe.br.
** Diretor do Instituto de Estudos e Avaliação da Política de Ensino Superior – UFPE.

As instituições privadas foram as grandes responsáveis pela expansão ocorrida até 1980, passando a sua participação de 44% em 1960 para 64% em 1980.

A partir da década de 80 as participações, por dependência administrativa, mantiveram-se relativamente estáveis, ocorrendo apenas um ligeiro aumento da participação das instituições estaduais, conforme revela a Tabela 2.

Tabela 2. Percentual da evolução das matrículas no Brasil por dependência administrativa das Instituições de Ensino Superior (1980-1998)

Ano	Total de Matrículas	Federal	Estadual	Municipal	Particular
			(em percentagem)		
1980	1.377.286	23	8	5	64
1986	1.418.196	23	11	7	59
1990	1.540.080	20	13	5	62
1996	1.868.529	21	13	6	61
1997	1.947.504	21	13	6	61
1998	2.085.120	20	13	6	61

* Fonte: MEC/INEP/SEEC (1998).

As Tabelas 3 e 4, por sua vez, mostram que tanto as instituições como as matrículas são concentradas principalmente na Região Sudeste (54% das matrículas), sendo que a Região Norte é a que apresenta a menor participação, com 4% das matrículas. Um detalhe importante, neste contexto, é que quanto mais pobre a região maior a participação das instituições federais na matrícula: as Regiões Norte e Nordeste apresentam participações bastante superiores à média do país. Em conseqüência, o ensino privado é fortemente concentrado nas Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

Tabela 3. Distribuição de Instituições por dependência administrativa por região – 1997 e1998.

Região	Total		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
					(em percentagem)					
Norte	34	40	21	17	12	10	3	3	64	70
Nordeste	101	124	13	11	16	13	14	11	57	65
Sudeste	553	570	4	4	4	4	7	6	85	86
Sul	120	131	7	7	14	13	11	9	68	71
Centro-Oeste	92	108	4	4	16	14	14	12	65	70
Brasil	900	973	6	5	8	8	9	8	77	79

* Fonte: MEC/INEP/SEEC (1998)

Tabela 4. Distribuição de matrículas no Ensino Superior por dependência administrativa por região – 1998 e participação em 1997 e 1998

Região	Total	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		(em percentagem)							
		1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Norte	85.077	55	54	11	11	1	1	32	33
Nordeste	310.159	38	38	27	26	3	3	31	32
Sudeste	1.148.004	12	11	10	10	4	4	74	75
Sul	419.133	20	17	13	13	14	15	53	55
Centro-Oeste	163.585	29	27	8	9	3	3	60	61
Brasil	2.125.958	20	19	13	13	6	6	61	62

* Fonte: MEC/INEP/SEEC (1998)

Ainda mais expressivas são as relações da população na faixa etária (excluindo-se aqui a população na faixa etária pré-universitária) por vaga nas diferentes regiões. Por exemplo, enquanto no Norte e Nordeste a relação é 41,6 e 42,1 pessoas por vaga, no Sudeste é 12,3, uma diferença assim de 3,4 vezes. Essas relações são ainda mais díspares na pós-graduação, sendo 4,0 vezes para o mestrado e de 11,8 vezes para o doutorado quando comparados o Sudeste e o

Nordeste. A expansão ocorre, em conseqüência, reforçando as disparidades regionais.

Nota-se, dessas tabelas, que o ensino privado foi expandido em áreas com maior nível de escolaridade, o que é lógico, do ponto de vista educacional, e em áreas de maior poder aquisitivo, o que é lógico, do ponto de vista econômico. Isso, no entanto, reforça a enorme desigualdade de nível de vida entre as regiões do país. Na ausência de uma política deliberada de desconcentração das oportunidades oferecidas pelo ensino superior, como praticada pelo ensino superior público federal, a causação circular ensino-oportunidades-educação-renda-ensino discriminaria ainda mais as regiões mais pobres e mais carentes. Impõe-se aqui uma primeira reflexão. Nas áreas mais ricas, o ensino superior privado encontrou um enorme espaço para expansão, diz-se que por acomodação do ensino público, mas nas áreas mais pobres não houve espaço econômico para essa expansão. É falsa, portanto, a alegada e saudável competição entre o ensino público e o privado, olhando-se o país como um todo. A ausência de uma política deliberada visando distribuir melhor as oportunidades da educação contribuirá para aumentar ainda mais a já alarmante desigualdade de oportunidades e condições de vida entre as regiões do país.

Dada a crise financeira do Estado e as restrições para financiamento do ensino superior público, fala-se em deixar o mercado (leia-se a força das universidades, seu nível acadêmico), determinar quais vão sobreviver e quais tendem à contração. A leitura dos números é bastante óbvia: as universidades mais antigas, mais sólidas, de maior nível acadêmico, estão quase todas no Centro-Sul, com exceção de umas poucas no Nordeste, no Norte e no Centro-Oeste. A conseqüência é ainda mais óbvia: deixadas ao sabor do mercado universitário, da livre competição por recursos, os mesmos irão se concentrar ainda mais no Centro-Sul, levando a que as oportunidades para o ensino superior, que hoje já apresentam grande disparidade, sejam ainda mais concentradas regionalmente. Como o ensino é uma das variáveis mais determinantes da ascensão social e econômica, a humilhante desigualdade de renda e condições de vida do país deverá ser reforçada pela crise fiscal do Estado (ver, por exemplo, a análise crítica de Werner Baer, destacando a importância do Estado e da distribuição de oportunidades para a maior igualdade entre as regiões nos Estados Unidos e na Alemanha, em *Economia e Desenvolvimento*, vol.1(1), 1997). Deixa-se uma reflexão: a autonomia que o governo federal pretende deve ser plena para todas as instituições ou deve ser gradual, protegendo-se as universidades periféricas mais frágeis, que ainda não possuem um corpo acadêmico consolidado?

Tabela 5. Distribuição regional das vagas na graduação e de alunos de pós-graduação nas IES – 1999

Indicador	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Total
Vagas na Graduação	138.023	469.728	90.556	22.454	55.270	776.031
Alunos de Mestrado	10.626	37.128	6.193	779	2.410	57.136
Alunos de Doutorado	3.614	24.053	1.462	166	638	29.933
População/ Vaga-Graduação	14,8	12,3	42,1	41,6	17,3	17,5
População/ Mestrando	193	156	616	1.198	396	237
População/ Doutorando	566	241	2.610	5.622	1.497	453

* Fonte: MEC/SEEC, MEC/CAPES, IBGE (1999).

A comparação dos dados das Tabelas 3 e 4 permite comprovar o grande aumento de novas instituições de ensino, elevando-se o percentual das privadas em todas as regiões. No entanto, a distribuição das matrículas entre federais, estaduais, municipais e privadas permanece relativamente constante. Duas conclusões podem ser tiradas. Primeiro, tem sido criadas, predominantemente, unidades isoladas privadas. Segundo, o setor público tem aumento do número de matrículas mais que proporcionalmente em relação às instituições privadas, isto é, o setor privado expande o número de instituições e o setor público expande as matrículas nas instituições existentes.

Há outros aspectos nesse balanço entre ensino público e privado. Os sistemas universitários de diversos países têm oscilado entre a massificação do ensino público, como na França, e a expansão do ensino privado, como nos Estados Unidos, para não citar outros exemplos mais próximos. Para muitos soa como sacrilégio a expansão mais modesta do ensino público, principalmente o federal, havendo uma crescente pressão para ampliação das vagas. Uma análise mais crítica mostra que no setor público o peso maior se concentra na pós-graduação e pesquisa, enquanto o setor das instituições privadas, em sua grande maioria, volta-se mais exclusivamente para o ensino de graduação, pois este é o grande mercado. Não existe, assim, uma real competitividade entre públicas

e privadas, as primeiras concentrando os chamados centros de excelência no ensino e na pesquisa e sendo, de fato, as formadoras, na pós-graduação, dos professores e pesquisadores para o futuro, inclusive para as próprias universidades privadas. A massificação do ensino público federal, se vier a ocorrer, pode, entretanto, nivelá-lo por baixo, em prejuízo do sistema de pós-graduação e de pesquisa, construído nos últimos trinta anos, com apoio fundamental da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Essa é a experiência de muitos países que ao tentar usufruir o máximo no presente, pela massificação, comprometem o futuro, uma lição que pode ser traduzida em uma expressão corrente em outras áreas: a necessidade de um crescimento sustentável do sistema universitário, sustentável no sentido de prover o presente, mas sem comprometer o futuro.

Este breve resumo da evolução recente aponta para a necessidade de um melhor conhecimento das instituições e das suas características. Alguns indicadores, freqüentemente usados na comparação das instituições, podem não ser adequados. A relação aluno por professor, por exemplo, deve ser bem mais elevada nas pequenas instituições voltadas só para o ensino e com ênfase em cursos da área de ciências humanas. O custo por aluno deve considerar apenas as despesas com o ensino de graduação, separando as despesas com a pós-graduação, com a pesquisa e com a extensão. Por não considerar as características das instituições, comparações feitas com base nesses indicadores apresentam-se distorcidas e falaciosas. Não só para melhor conhecer as instituições, mas principalmente para melhor adequá-las às necessidades da sociedade é essencial a sua avaliação.

BREVE HISTÓRICO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL

A acelerada expansão do ensino superior ocorreu na ausência de um aparato real de avaliação institucional. A criação de novos cursos e faculdades era livre, embora o reconhecimento dos diplomas dependesse da aprovação do curso pelo antigo Conselho Federal de Educação – CFE. Atendidos os requisitos formais e autorizado o funcionamento do curso pelo CFE, não existiam mecanismos para acompanhamento e avaliação. Na ausência de um sistema mais amplo de avaliação institucional, que acompanhasse as instituições e o ensino de graduação, foi criado o sistema de avaliação da pós-graduação pela CAPES, muito mais efetivo em estimular a qualidade e regular a expansão do sistema.

A avaliação institucional foi, dessa forma, precedida pela avaliação do ensino de pós-graduação.

A insatisfação com o funcionamento do sistema, a expansão experimentada pelo mesmo e a nascente experiência da CAPES estão na gênese do Programa de Avaliação da Reforma Universitária – PARU, de 1983-85, proposto pelo CFE, com apoio da CAPES e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com o objetivo de efetuar diagnóstico e propor ações para as universidades públicas e privadas. Vale lembrar que a sua criação coincide com o processo de abertura política, com o questionamento da reforma do ensino, do final da década de sessenta, na vigência da fase mais autoritária do regime militar, e com o predomínio de idéias estatizantes antes do sopro de liberalismo que vem a ocorrer no final da década de oitenta.

Com a eleição do primeiro governo civil é concebida a idéia de Uma Nova Política para a Educação Brasileira e criado, pelo MEC, o Grupo Executivo para Reforma do Ensino Superior – GERES, em 1985-86. O momento é de plena efervescência, de concepção de uma nova Constituição, que vem a ser aprovada em 1988, de discussão "ampla, geral e irrestrita" (para usar um slogan da época), sem método nem metas. O GERES propõe-se a controlar e hierarquizar o sistema de ensino e obviamente que, num clima de discussão ampla, gera fortes reações contrárias da comunidade acadêmica e científica, das diversas entidades da área do ensino e da pesquisa, das universidades e faculdades. Sob forte pressão, a estratégia do GERES não chega a ser implementada.

Ocorre, no entanto, que na década de oitenta vive-se um dos períodos de menor crescimento econômico da história do Brasil e a carência de recursos, em contraste com a abundância dos anos setenta, exige decisões sobre a alocação dos parcos recursos. No Estado de São Paulo, o mais desenvolvido do país, e em algumas das boas universidades do país é iniciado processo pioneiro e isolado de avaliação institucional; na Universidade de São Paulo inicia-se um processo de avaliação dos departamentos e institutos, visando elevar a qualidade das diversas faculdades e prepará-las para a autonomia universitária, que vem a ser concedida; na Universidade de Brasília e na Universidade Federal de Minas Gerais inicia-se também um processo de avaliação com o objetivo maior de definir uma política interna de qualidade, assim como na Universidade Federal de Pernambuco, quando da avaliação do período de ajuste interno ocorrido a partir de 1984, com imposição de uma política de mérito acadêmico. Mas são ações isoladas e que marcham contra a corrente.

Em nível nacional vive-se a grande ilusão das mudanças fundamentais. A mesma ingenuidade que esperou que um novo país, mais justo e dinâmico, surgisse com o fim da ditadura, acreditou que o sistema seria completamente

reformulado com a discussão e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que floresceu no período 1989-93. No turbilhão de idéias surgem várias propostas sobre a institucionalização da avaliação, e as experiências pioneiras, principalmente aquelas ocorridas em São Paulo, são analisadas como indicação dos rumos a seguir.

Em 1993, em reunião da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, na cidade de Florianópolis, é, então, amadurecida a compreensão acerca da necessidade e da relevância da avaliação para a gestão de qualidade da educação superior, o que leva a ANDIFES a constituir um grupo para a elaboração de uma proposta de avaliação, resultando no Guia para Avaliação Institucional. É percebido, igualmente, que se a ANDIFES não assumir a liderança ficará à margem das discussões em desenvolvimento no Ministério da Educação.

Em conjunto com a Secretaria de Ensino Superior/Ministério da Educação, as diversas Associações das Instituições de Ensino Superior – Associação Brasileira das Universidades Estaduais e Municipais, Associação Brasileira das Universidades Comunitárias, ANUP e ANDIFES – criam o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB, em 1994. Para induzir o processo, a SESu /MEC alocou recursos para a elaboração de projetos, e assim, foram encaminhados 75 projetos institucionais até o final de 1994, sendo que 17 de universidades federais, 12 de estaduais e 17 de privadas já tinham iniciado seus projetos. A forma como foi criado o PAIUB levou um grupo de especialistas externos (CRE – *Reviewers' Report*, 1998) a formular a seguinte avaliação: "Aparentemente as universidades tinham sido capazes de controlar os sistemas de avaliação e a estratégia de se contrapor a qualquer sistema imposto pelo governo, antecipando-se às iniciativas do Ministério, foi aparentemente bem sucedida". O PAIUB surge, assim, como um programa capaz de atender aos interesses tanto do governo, interessado na avaliação para dar consistência ao projeto de autonomia, como das universidades, que temem um sistema de avaliação imposto que fuja ao seu controle. O PAIUB é constituído tendo por base os princípios da globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, adesão voluntária, legitimidade e sem qualquer caráter punitivo. O PAIUB é focalizado na avaliação do ensino de graduação, face à inexistência, naquele momento, de qualquer instrumento para avaliá-lo.

Mas, nesse mesmo ano, 1994, o MEC reativa as Comissões de Especialistas, com a metodologia de avaliação *in loco* das condições de oferta dos cursos de graduação (corpo docente, infra-estrutura e currículo) à semelhança da atuação da CAPES em relação à pós-graduação.

Em 1995 assume um novo governo com proposta de uma nova política de avaliação do ensino superior. O grupo de especialistas externos, já mencionado, avalia que "as instituições não (tiveram) estímulo suficiente para criar um sistema efetivo de avaliação de qualidade a nível nacional: o processo tornou-se lento, demasiadamente descentralizado e algo inconsistente, não tendo havido tempo suficiente para a divulgação dos resultados das avaliações; como conseqüência lógica, as universidades não foram capazes de demonstrar publicamente, inclusive para o governo, que elas são (sic) capazes de implementar um sistema de avaliação respeitado" (CRE, op. cit.). Como resultado, ainda em 1995 é estabelecido o Exame Nacional de Cursos, que ficou mais conhecido como Provão, não com o propósito de avaliar os estudantes, mas de analisar a qualidade da educação provida em nível de graduação. Em 1996, o decreto 2.026, de outubro, estabeleceu novas regras para avaliação dos cursos e das instituições de ensino, sem qualquer referência explícita ao PAIUB. O novo decreto cria a Secretaria de Informação e Avaliação Educacional e determina que as IES deveriam ser avaliadas levando em consideração os resultados do Provão, a avaliação da pós-graduação e as condições da educação (CRE, op. cit.).

Como resultado dessas ações paralelas e do arrefecimento do PAIUB, o Ministério assume a liderança do processo, perdendo as IES a sua capacidade de propor um sistema independente de avaliação, como ocorre nos Estados Unidos e na Europa.

A AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA ATUALIDADE

Em 1996 é finalmente aprovada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação que, amparada na Constituição, inova ao consagrar o princípio da avaliação, adotando-o como instrumento de decisão, e de ações para a melhoria da qualidade do ensino. Associa, com base na experiência de diversos países, os processos de avaliação aos de reconhecimento dos cursos e recredenciamento/credenciamento das instituições, atribuição que a antiga LDB conferia ao CFE e que cabe na atualidade ao Conselho Nacional de Educação – CNE.

O recredenciamento consiste em um ato legal, baseado no processo de avaliação da instituição, o qual não só confirma ou nega a sua competência para oferecer cursos em nível superior, mas, inclusive, reafirma ou altera a categoria na qual a instituição se enquadra, entre as opções definidas: universidades, universidades especializadas, centros especializados e faculdades isoladas, variando a abrangência dos estudos oferecidos e a autonomia acadêmica conferida.

A LDB introduz uma alteração importante ao dispor que o credenciamento das instituições, assim como o reconhecimento dos cursos, "passam a ter prazos de validade limitados, estando sujeitos à renovação", o que implica na periodicidade das avaliações. Ainda está para ser visto como a prática do antigo CFE será efetivamente modificada. Como disposições transitórias, negociadas com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, ficou estabelecido que: (a) os processos de avaliação e recredenciamento devem ser precedidos de uma fase de testes para evitar prejuízos definitivos às instituições; (b) as universidades existentes antes da LDB teriam, necessariamente, um prazo mínimo previsto em lei para atingirem os indicadores nela previstos; e (c) que haveria um prazo mínimo antes de sofrerem qualquer restrição decorrente da avaliação, garantindo-se, assim, um tempo de adaptação às novas exigências.

A avaliação das avaliações pode ser melhor analisada por grupo:

- ensino de graduação
- ensino de pós-graduação
- educação continuada e outras formas
- avaliação institucional

Ensino de Graduação

Há dois instrumentos principais em atuação – a Comissão de Especialistas do MEC e o Exame Nacional de Cursos, o Provão.

Ao longo desses anos, as Comissões de Especialistas visitaram mais de 1.000 cursos, que resultaram em relatórios detalhados com análise da situação dos cursos, apontando deficiências e sugestões para melhoria. Essa avaliação utiliza uma metodologia semelhante a da CAPES, contemplando o ensino em si, a infra-estrutura e o corpo docente (titulação, produção científica, etc.), extrapolando de muito a avaliação do ensino, mas ficando bem aquém de uma avaliação institucional. Em conseqüência, muitas das recomendações dizem respeito à infra-estrutura física, recomendando-se reforma e ampliação de laboratórios e modernização de equipamentos, em detrimento de uma avaliação qualitativa do ensino. A premissa básica a esse tipo de avaliação tem se mostrado imperfeita: há casos de cursos com desempenho deficiente, mas excelente infra-estrutura, e vice versa. Adicionalmente, não estão criados os mecanismos que procedam à passagem do diagnóstico à ação, razão última da avaliação.

O Exame Nacional de Curso, por sua vez, vem sendo progressivamente ampliado visando atingir todos os cursos. A reação negativa inicial foi superada e a aceitação pela sociedade é positiva. Nas instituições, a aceitação decorreu

da incorporação de outros indicadores, como a qualificação do corpo docente. Nenhum indicador isolado pode traduzir a complexidade de um sistema que depende da qualidade inicial do aluno e das condições de ensino, incluindo o nível e dedicação dos professores e as condições materiais para a prática do ensino.

A combinação dos dois instrumentos, os relatórios das Comissões de Especialistas e os resultados do Provão, deve constituir a base para o reconhecimento dos cursos de graduação. Adicionalmente, devem ser incorporadas as análises do PAIUB.

Mas há questões pendentes. Se esses instrumentos, por um lado, são adequados para o recredenciamento, faltam, por outro, elementos para o credenciamento inicial. Adiante essa questão será melhor discutida.

Ensino de Pós-Graduação

Na pós-graduação, a experiência da CAPES está consolidada, com avaliação favorável em nível internacional. É baseada no relatório do Programa e na avaliação por área, pelos pares.

O sistema foi, recentemente, alterado, adotando-se uma escala de notas que varia de 1 a 7, atribuindo-se os seguintes conceitos: 1- deficiente, 2- fraco, 3- regular, 4- bom, 5- muito bom, 6- excelente, 7- excelente com padrão internacional. Com essa mudança, a CAPES aponta quatro novas prioridades: (a) a valorização das pós-graduações que oferecem doutorado (só estas recebem notas 6 e 7); (b) a concepção de programa de pós-graduação, eliminando assim a avaliação diferenciada para mestrado e doutorado; (c) o rompimento com o modelo seqüencial que, praticamente, obrigava os alunos a fazerem o mestrado e, depois, o doutorado; e (d) a indicação de que o padrão de excelência deve ter referenciais em padrões internacionais.

Um ponto frágil na seqüência de avaliações da CAPES dizia respeito à política de fomento. Se a avaliação é procedida com bastante eficácia, dela decorria principalmente a premiação com bolsas e auxílios aos melhores. Os cursos julgados com potencial e em áreas prioritárias não eram objeto de uma política específica de apoio. Assim, era reforçado o *status quo* omitindo-se o governo da sua posição privilegiada de indutor na área de ciência e tecnologia. Essa situação vem de ser modificada com o recente programa de reforço aos cursos em consolidação, o PROCAD 2000.

Uma outra reflexão, associada ao credenciamento dos cursos, como assinalado na seção anterior, decorre da comparação da experiência da CAPES e

do extinto CFE. Enquanto este último autorizava a validade dos diplomas de graduação e de pós-graduação (por determinação legal), a CAPES preocupava-se em avaliar os cursos e seu funcionamento, em caráter voluntário. Enquanto o CFE inibia a criação de cursos, tornando compulsório o credenciamento, a submissão à avaliação da CAPES era voluntária. Muitos cursos de mestrado e doutorado sobreviveram anos sem qualquer avaliação, vindo a fenecer pela carência de bolsas e auxílios mas, também, em função do mercado universitário que adotou a avaliação da CAPES como critério de qualidade. Não seria uma lição para o ensino de graduação? A compulsoriedade de credenciamento para criação ou funcionamento impõe uma pressão que pode reeditar os "lobby" junto ao antigo CFE, além de induzir avaliação de requisitos formais. Por que não deixar o mercado regular a oferta de ensino, servindo as avaliações periódicas, o recredenciamento, como mecanismo de atribuição de um conceito de qualidade que auxilie o mercado em orientar suas demandas?

Educação Continuada e Outras Formas de Ensino

A crescente interação da universidade com a sociedade vem estimulando o oferecimento de cursos de extensão, programas de educação continuada e cursos voltados para a comunidade da terceira idade, entre outros. Há uma demanda legítima das instituições para que esses cursos sejam também avaliados, destacando-se o processo de aprendizagem e os efeitos sobre a sociedade. Hoje, já se estuda a possibilidade de contabilizar o aluno de extensão e sua inclusão no modelo de financiamento das universidades federais. Só recentemente é proposto pelo Fórum de Pró-Reitores de Extensão o Programa Nacional de Extensão – PNExt, lançado com apoio do Ministério de Educação.

Avaliação Institucional

O único instrumento nacional é o PAIUB, que se encontra na sua fase 2, voltada mais para o institucional e menos para o ensino isoladamente.

Se a avaliação do ensino de graduação ou de pós-graduação é essencial para emissão de um conceito que oriente o mercado e aloque bolsas e auxílios, a avaliação institucional deve, além de emitir um conceito geral da instituição, orientar também a autonomia a ser conferida às IFES. Há um risco, no entanto, que deve ser evitado: a avaliação não deve ser utilizada para a alocação de recursos, erro da CAPES, como já apontado. A avaliação institucional tem por objetivo apoiar a melhoria da qualidade da instituição, reconhecendo as particularidades e especificidades das mesmas. O financiamento, principalmente no caso das IFES, pode e deve ter por base a avaliação, mas para, a partir dela, ser elaborado plano, de comum acordo entre o Ministério e as IFES, que oriente o aporte de recursos. A avaliação, se atrelada diretamente ao financiamento, terá um caráter punitivo, podendo magnificar conflitos e resultar ineficaz.

Como instrumento de avaliação o PAIUB ainda precisa ganhar maior efetividade, divulgar seus resultados junto à sociedade e, principalmente, apontar recomendações que venham a melhorar a qualidade das instituições. Esta é uma ação que está na pauta da Comissão de Avaliação do CRUB.

Em paralelo e de forma isolada, algumas universidades vêm se auto-avaliando e sendo submetidas a avaliações externas. A Universidade Federal de Pernambuco, por exemplo, foi avaliada pelo Conselho de Reitores da Europa – CRE, a primeira fora da Europa, e pela *Middle States Association*, a primeira fora dos Estados Unidos, a qual consistiu na elaboração de relatório de auto-avaliação e da visita de comissões especiais que concluíram por apresentar relatórios circunstanciados com recomendações para melhoria da qualidade (UFPE. *Institutional Evaluation*, 2000). A UERJ também foi avaliada pelo CRE, e outras instituições brasileiras já se manifestaram interessadas em uma avaliação internacional.

Nunca é demais enfatizar que a avaliação internacional, além de corresponder a um padrão externo, como o buscado pela CAPES, com total isenção em relação a vícios do nosso sistema, tem como propósito único e exclusivo a melhoria da instituição, o que elimina restrições internas à avaliação, pois reforça os aspectos positivos e retira qualquer conotação punitiva que porventura se queira dar à avaliação.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Nos últimos seis anos, a cultura da avaliação vem sendo aceita pelas instituições e pela sociedade. É necessário, no entanto, reforçar as experiências bem sucedidas da avaliação dos ensinos de pós-graduação e de graduação, esta ainda em implantação, mas já com ampla aceitação.

A avaliação institucional é a área mais carente e premente, devido à próxima autonomia. Com base na experiência internacional, não se deve associar avaliação com financiamento, embora a avaliação possa servir de orientação para uma política mais eficaz de financiamento.

Quais as perspectivas que se vislumbram para os próximos anos e os desafios a vencer?

De início, deve ser repensado o credenciamento de cursos e instituições. Em que medida o governo pode substituir o mercado e controlar a oferta? É essa ação eficaz ou distorciva? Não seria adequado seguir a orientação da CAPES e avaliar cursos e instituições em caráter voluntário? A avaliação periódica, apesar do custo, é essencial para manter o acompanhamento.

A avaliação periódica dos cursos de graduação e de pós-graduação, estrito senso, está aceita pela sociedade e parece irreversível. Uma questão, ainda em aberto, é o elevado custo e a necessidade da participação financeira das instituições avaliadas, como em muitos países. No caso do ensino pago, o retorno justifica o custo. No caso das públicas, esse é um desafio.

Em relação à avaliação institucional, institutos vêm sendo criados, como o Instituto de Estudos e Avaliação do Ensino Superior – INEAPES, em Pernambuco, que em cooperação com institutos semelhantes da Europa vem sedimentando conhecimento específico. Esses institutos podem e devem vir a ser os encarregados da avaliação institucional por congregarem a cultura e os especialistas em avaliação e da gestão universitária, e serem independentes dos órgãos de fomento, da mesma forma que a avaliação do ensino depende de comissões de especialistas por área de conhecimento.

Em uma perspectiva ampla, o grande desafio será implantar a avaliação institucional sistemática, que dê respostas em reforço da autonomia das IFES, subsidie o CNE em sua política de credenciamento e oriente as instituições em busca do constante aprimoramento da qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Belloni, Isaura (1998). "A GED no Contexto da Avaliação Institucional", *Universidade e Sociedade*, **8** (17), 52.

Dias Sobrinho, José (1998). "Avaliação Institucional da Educação Superior: fontes externas e fontes internas", *Universidade e Sociedade*, **8** (17), 52.

Leite, Denise B. C. e Oscar F. O. Balarine (1998). "Avaliação Institucional das Universidades: quantificação de impactos e mudanças associados", Avaliação: *Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, **3** (4), 51.

Ministério da Educação/Secretaria de Ensino Superior (1998). *Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação – Relatório Síntese.*

Ramos, Mozart Neves e Sampaio, Yony (1998). Ensino Superior: Credenciamento e Avaliação, *Educação Brasileira*, 20 (41), 119-127.

Ristoff, Dilvo I. (1994). "Princípios do Programa de Avaliação Institucional", *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB*, MEC/SESu.

Sampaio, Y., Fittipaldi, I., Wanderley, J. C., Caldas, Z. S., Rocha, E. C., Souza, H. R. de (1998). *Avaliação Institucional – Universidade Federal de Pernambuco,* Editora Universitária – UFPE, Recife (PE).

Universidade Federal de Pernambuco (2000). *Institutional Evaluation*, Recife.

A COMISSÃO DE ESPECIALISTAS E A QUESTÃO DAS "DIRETRIZES CURRICULARES"

ANTONIO CESAR PERRI DE CARVALHO*

O ensino de Odontologia está vivendo um momento ímpar com a histórica e pioneira implementação do processo de avaliação do Ministério da Educação. O conjunto dessas avaliações sugere a existência de algumas relações entre os resultados da avaliação dos cursos efetivada pela Secretaria de Educação superior e do Exame Nacional de Cursos (INEP/MEC).

Dentro desse contexto foi elaborado, com ampla discussão, o projeto de "Diretrizes Curriculares para Cursos de Odontologia". Deve-se destacar que o mesmo se desenvolveu dentro de uma situação privilegiada, pois um grupo comum de docentes de Odontologia de várias regiões do País estava integrando a direção da Associação Brasileira de Ensino Odontológico (ABENO), a Comissão do Exame Nacional de Cursos para Odontologia (INEP/MEC) e a Comissão de Especialistas de Ensino Superior de Odontologia (SESu/MEC).

A primeira minuta das "Diretrizes Curriculares" foi elaborada em reuniões realizadas no NUPES da USP, que abriga o "Grupo de Estudos sobre Ensino de Odontologia, constituído por representantes de cursos de Odontologia de várias partes do País, com a participação especial da Comissão de Ensino da ABENO.

Numa primeira etapa, esse Grupo de Estudos discutiu o documento "Instrumento de Verificação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação em Odontologia", depois aprovado pela 32ª Reunião da ABENO (1997) e, em seguida, pela Comissão de Especialistas de Ensino de Odontologia da SESu/MEC. Esse *Instrumento* está sendo empregado nas avaliações de cursos de Odontologia efetivadas pela SESu/MEC.

---

* Universidade Estadual Paulista, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo e Comissão de Especialistas de Ensino Superior de Odontologia – Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

Simultaneamente, elaborou-se o documento "Projeto Pedagógico para Curso de Odontologia", aprovado pela 33ª Reunião da ABENO (1998), inclusive incorporando as linhas mestras do atual projeto de "Diretrizes Curriculares", pois sua discussão já se encontrava em marcha.

Torna-se muito importante a informação de que os referidos textos foram sempre discutidos com vistas a uma avaliação e uma perspectiva de aperfeiçoamento do ensino de Odontologia, considerando-se que há um traço comum, pois desde 1982, os referidos cursos se pautavam pelo "Currículo Mínimo".

O projeto de "Diretrizes Curriculares" surgiu dentro do contexto de um amplo processo de avaliação implantado pelo MEC. Os graduandos de Odontologia vêm sendo avaliados pelo Exame Nacional de Cursos desde 1997, incluindo aí o conteúdo do curso e também o questionário-pesquisa onde, entre outros fatores, os alunos fazem uma avaliação de seus cursos de graduação. No ano de 1998, todos os cursos de Odontologia, que estavam formando alunos, foram visitados por Comissões de docentes designados pela SESu, para Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos.

As análises dos dados obtidos pelas duas vertentes de avaliação ofereceram subsídios importantes com vistas a uma reflexão sobre a situação do ensino de Odontologia no País e, sem dúvida, enriqueceram a proposta de "Diretrizes Curriculares".

Dessa maneira, é cabível a apresentação de um estudo[1] que realizamos sobre os resultados registrados no ano de 1998 entre os conceitos alcançados pelos graduandos e a avaliação das condições de oferta dos cursos de Odontologia implementada pela Comissão de especialistas de Ensino de Odontologia da Secretaria de Educação Superior do MEC. Parece-nos, s.m.j., que é o primeiro estudo que se efetiva sobre tal temática.

A prova aplicada no Exame Nacional de Cursos para a Odontologia, no ano de 1998, elaborada segundo os critérios e diretrizes estabelecidos pela Comissão Nacional do Curso de Odontologia, foi aplicada em todo o território nacional, no dia 7 de junho de 1998, contando com maciça participação dos graduandos. De um total de 7.763 inscritos, comparecerem 7.728 graduandos, o que representa 99,5 por cento dos formandos.

Numa análise de conteúdo das questões, destacamos que é importante estabelecer-se a relação entre o percentual de acertos e o número de questões,

1. Perri de Carvalho, A. C. (1999). Odontologia – Avaliação dos cursos de graduação e conceitos obtidos no Exame Nacional de Cursos de 1998. *Documento de Trabalho*, 1/99. São Paulo: NUPES, Universidade de São Paulo.

divididas pelos conteúdos mínimos da Odontologia, exigidas pelo antigo "Currículo Mínimo".

Como as faculdades que têm graduado turmas têm seus currículos plenos assentados no citado currículo mínimo, entendemos que o estabelecimento da relação acima proposta pode oferecer subsídios iniciais para estudos sobre o desenvolvimento do ensino das aludidas matérias requeridas como currículo mínimo.

À vista de análise dos resultados obtidos pelos alunos na prova de Odontologia do Exame Nacional de Cursos de 1998, com base no conteúdo que gerou a formulação das questões, podem-se realizar algumas observações. Uma série histórica poderá oferecer dados sobre como estão sendo desenvolvidos, nos cursos de graduação, os conteúdos mínimos necessários para a formação do cirurgião dentista.

A título de ilustração sobre o estudo do "Provão" de 1998, eis alguns destaques:

1. As questões do conteúdo de Propedêutica Clínica, em parte junto com Ciências Patológicas, apresentam maior contigente de notas com menos de 50,0 por cento de acertos nas questões objetivas. Na questão discursiva houve 51,0 por cento de notas zero;
2. As questões com conteúdo de Clínicas Odontológicas apresentam:
   - 2.1. 58,0 por cento das questões com média acima de 71,0 por cento de acertos:
   - 2.2. A única questão com menos de 50,0 por cento de acerto – e discriminativa – e a questão discursiva com 52,0 por cento de notas zero, têm conteúdo específico de Dentística;
   - 2.3. As questões com conteúdo de Clínica Odontopediátrica obtiveram mais de 70,0 por cento de acertos em três questões objetivas e obtiveram a nota média melhor entre as questões discursivas.

Esses dados, analisados numa série histórica, podem trazer importantes retro-alimentações para o Projeto Pedagógico e para a futura implementação das "Diretrizes Curriculares".

Ao analisarmos comparativamente os resultados dos alunos no "Provão" com os resultados das avaliações das condições de oferta dos cursos, efetivada pela SESu/MEC, observamos alguns dados iniciais muito interessantes.

No "Relatório Síntese da Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Odontologia" (1998)[2] estão resumidos os resultados das visitas feitas pelas

2. Publicação da SESu/MEC, Brasília.

Comissões de Verificadores aos 83 cursos de graduação em Odontologia, já submetidos ao Exame Nacional de Cursos no ano de 1997. Cada curso recebeu conceitos[3] nos três itens – corpo docente, organização didático-pedagógica e instalações –, sem se estabelecer uma nota ou conceito final, resultante da média dos três itens.

Cremos que a relação entre os resultados apresentados pelos graduandos no Exame Nacional de Cursos e a avaliação dos cursos de graduação de Odontologia, realizada pela Comissão de especialistas de Ensino de odontologia pôde ser estabelecida por algumas comparações que efetivamos entre os dois conjuntos de resultados.

Nos cinco conceitos obtidos pelos cursos no Exame Nacional de Cursos, ao se comparar com os conceitos obtidos pela avaliação dos cursos verifica-se que o item "corpo docente" tem, predominantemente, conceito "CB". O item "organização didático-pedagógica" oscila. Não há predominância de conceitos "CMB" nos cursos com conceito "A" no Exame Nacional de Cursos, mas chega a conceitos "CR" e "CI" nos cursos com conceitos "CMB" nos cursos com conceitos "A" e "B", predominando nos cursos com conceitos "C", "D", "E" do Exame Nacional de Cursos o conceito "CR".

Assim, em princípio, parece-nos estranho que os cursos, cujos graduandos tiveram conceito "A" no "Provão", apresentem os itens "organização didático-pedagógica" e "instalações" com conceito "CR" (curso regular). Dessa maneira, entendemos que apenas uma série histórica de avaliações poderá nos oferecer a certeza que os graduandos com conceitos "A" no "Provão" são provenientes dos melhores cursos.

Por outro lado, nos cursos que obtiveram conceito "C" no "Provão", nota-se uma certa coerência, pois há predominância de conceitos "CB" nos itens "corpo docente" e "organização didádico-pedagógica". No item "instalações" equilibram-se os conceitos "CR" e "CMB" somado ao "CB".

Um aspecto que deve merecer nossa atenção é que entre os cursos cujos graduandos obtiveram conceito "D" no "Provão", nos três itens analisados pela SESu, desaparece o conceito "CMB".

A nosso ver, fica claro que, embora tenhamos feito o estudo apenas sobre um ano, comparando dados das condições de oferta dos cursos de Odontologia e o resultado do "Provão", é que existe uma relação entre ambas. Em geral, o resultado do "Provão" é pertinente.

3. Conceitos: CMB – curso muito bom; CB – curso bom; CR – curso regular; CI – curso insuficiente.

Outro fato que apresentamos é a análise dos resultados do questionário preenchidos pelos graduandos. Ao se comparar a tabulação dos resultados feitos pelo INEP sobre a avaliação que os alunos fizeram de seus cursos, há muita semelhança com a avaliação feita pela Comissão de Especialistas de Ensino de Odontologia. Isso significa que, em geral, o aluno tem uma idéia ou um diagnóstico sobre seus cursos. Obviamente que teria dificuldade em apontar soluções.

Com base nos dados que ora apresentamos, temos sugerido que os conselhos ou comissões de cursos de graduação efetivem estudos e reflexões sobre os resultados nacionais das avaliações e comparem com a situação de seus cursos.

O conjunto – análise dos resultados das avaliações promovidas pelo MEC e as auto-avaliações – poderá enriquecer sobremaneira a implementação das "Diretrizes Curriculares" com as desejáveis adequações à autonomia das universidades e às condições dos cursos.

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA: A CONSTRUÇÃO DE NOVOS CAMINHOS

MALVINA TANIA TUTTMAN*

Consideramos importante apresentar, em linhas gerais, o Plano Nacional de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras iniciando com uma análise comparativa entre as funções/objetivos que a Universidade vem assumindo e os desafios que lhe são impostos pela sociedade e pelo Estado, destacando o papel da Extensão ao longo deste século, e pensando essa mesma Extensão, hoje, e como ela está expressa no Plano.

Até a década de sessenta, podemos identificar, de forma geral, que os objetivos da Universidade se constituíam na investigação científica, na transmissão da cultura, no ensino de aptidões profissionais, que se justificavam na procura constante da verdade.

No que se refere especificamente à Extensão universitária, sua primeira referência legal data de 1931, quando da elaboração do Estatuto da Universidade Brasileira e tinha por objetivo elevar o nível da cultura geral do povo. Esse "povo", entendido como a minoria dominante – freqüentadores da universidade e candidatos a cargos públicos –, teria acesso, através de cursos e conferências de caráter educacional e utilitários, ao saber científico. Percebemos, dessa forma, que a Extensão se volta para a classe dirigente, fortalecendo as finalidades da Universidade – progresso da ciência (pesquisa); transmissão de conhecimentos (ensino); formação de especialistas, técnicos e profissionais. Descomprometida, portanto, de uma relação com a população.

No período compreendido entre o Governo Vargas (1930/1945) e 1964, pouca relevância foi dada às atividades de Extensão. Podemos afirmar, também, que até 1961 nada aconteceu de significativo referente ao ensino superior. A

* Professora Adjunta da Universidade do Rio de Janeiro, Diretora da Departamento de Extensão da UNIRIO, Presidente do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras.

própria Lei de Diretrizes e Bases/61 faz uma breve referência à Extensão, indicando-a como uma modalidade de curso, principalmente para aqueles possuidores de diploma universitário, reforçando o modelo conservador da universidade.

Porém, a mobilização social dos anos 60 colocou em xeque o ideário da Universidade. Críticas ao seu alheamento aos problemas do mundo contemporâneo, ao seu engajamento em favor dos interesses das classes dominantes, entre outras, fizeram com que algumas Instituições de Ensino Superior se lançassem a atividades voltadas para a população carente, prestando assistência nas áreas da saúde, jurídica, alfabetização de jovens adultos, etc.

Dessa forma, a proposta de uma Universidade voltada para si mesma – torre de marfim – encontra resistência na própria Universidade, por parte de setores progressistas, surgindo um projeto de Universidade onde se delineia uma participação acadêmica preocupada com problemas sociais. Entre os anos de 1960 a 1964 as atividades de Extensão foram desenvolvidas graças ao envolvimento de estudantes em campanhas de alfabetização de adultos e cultura popular e à participação efetiva destes nos Centros Populares de Cultura e nos Movimentos de Cultura Popular. Tais ações tinham por princípio a conscientização da população frente às condições perversas impostas pelo capitalismo. Com o golpe militar de 1964, tais iniciativas extensionistas são incorporadas à proposta governamental, priorizando o trabalho discente, através de treinamento em serviço, continuando a extensão, também, a ser instrumento do ensino e da pesquisa. Seus objetivos implícitos se prendiam a cooptação de estudantes ao modelo de desenvolvimento implantado no País. Em 1968, com a Lei 5.540, a extensão passa a ter como prioridade a prestação de serviços de cunho assistencialista, envolvendo os estudantes. Dessa forma, a extensão deixa de ser somente função docente, destinada a veicular o saber produzido, e torna-se, predominantemente, uma função discente, porém ainda de caráter assistencialista. É importante assinalar que, apesar da nova ênfase atribuída à extensão universitária no governo militar – integração cultural dos estudantes e da população ao modelo político-econômico com ênfase na prestação de serviço – o sentido da extensão universitária ainda permanece como aquele que doa, que atende aos necessitados.

Tal fato fortalece a idéia de uma concepção de universidade onde prevalece a força do saber consagrado, caracterizando-se com uma instituição de cunho aristocrático.

A Universidade, nesse período, vista através da Extensão, serviu como aparelho de hegemonia da classe dominante. A sua efetivação ocorreu através de vários documentos oficiais e, também, pela implantação de programas e

projetos governamentais ou de iniciativa privada. Vale destacar o CRUTAC – Centros Rurais Universitários de Treinamento e Ação Comunitária e o Projeto RONDON. Essas e outras ações eram coordenadas pelo Ministério da Educação, com a finalidade de garantir condições para a efetivação das propostas. Às Universidades cabia, apenas, a execução das ações.

Com o fortalecimento da sociedade civil ao final dos anos 70 e durante os anos 80, surge um novo paradigma de universidade onde a Extensão assume outra dimensão, passando a ser vista como indissociável do ensino e da pesquisa, perdendo o caráter de prestação de serviços pagos ou assistenciais. Assume-se como trabalho social, como instrumento de democratização e autonomia universitária. Nessa percepção, a população deixa de ser, pela primeira vez, receptora para assumir o papel de redimensionadora do próprio conhecimento.

Diante desse quadro, é natural que se aprofundem crises no interior das Universidades, criando pontos de tensão a partir das contradições que se estabelecem. Segundo Santos (1997, p. 190), podemos destacar três contradições geradoras de crises no interior da Universidade:

- Crise da hegemonia – contradição entre a produção de alta cultura e de conhecimentos exemplares e conhecimentos funcionais (formação de força de trabalho qualificada).
- Crise de legitimidade – contradição entre hierarquização dos saberes e as exigências sociopolíticas da democratização e da igualdade de oportunidades.
- Crise institucional – contradição entre a autonomia institucional e a produtividade social.

A Universidade, vivenciando tais crises, procura alternativas. Entre elas, aponta para um entrosamento com o mundo do trabalho. Ocorre, com isso, a dualidade entre ser uma Universidade voltada para o mercado de trabalho e uma Universidade como produtora de conhecimento, de forma mais generalizada. Nessa situação, a priorização passa a ser o desenvolvimento de projetos de pesquisa com aplicabilidade no mercado. De outra forma, cresce a pressão por uma atuação da Universidade na área de desenvolvimento social, por parte de setores organizados da sociedade, exigindo um outro tipo de eficiência da Universidade.

Podemos perceber, no que se refere ao setor produtivo, que há uma relação intrínseca entre as atividades de pesquisa e de extensão, sendo a elas destinados investimentos financeiros. Já no que se refere à "responsabilidade social" da Universidade, esse compromisso passa a ser exclusivo da Extensão, desenvolvido, na maior parte das vezes, sem tal apoio financeiro, com exceções para

programas e projetos de cunho ideológico/ governamental (Programa Universidade Solidária).

Dessa forma, apesar do discurso da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, esta terceira função da Universidade vem se desenvolvendo de forma marginalizada, percebida tanto pela falta de recursos financeiros a ela destinada, quanto pela forma ainda tênue de institucionalização no que se refere à participação de docentes, discentes e técnicos-administrativos em suas atividades.

Como já falamos anteriormente, é inegável que a Universidade carrega a tradição de ser avaliada pela sua produtividade, isto é, pelo seu domínio e desenvolvimento no âmbito da pesquisa. É preciso, porém, ultrapassar esses limites da academia. A idéia de que o conhecimento elaborado pela Universidade não é único, que existem outras formas de perceber e sentir o mundo, e que estas surgem dos inúmeros segmentos sociais, não pode mais ser negada pela Universidade. Apesar de a Universidade ter, ao longo dos últimos 20 anos, incorporado, de modo limitado, a cultura de massas, a formação profissional, a investigação aplicada e uma Extensão voltada à comunidade, ela ainda está muito aquém de sua capacidade de inovação. Ela se encontra numa situação dúbia. Ao lado do discurso que deseja uma inserção da academia junto às populações carentes, compromete-se com outros setores da sociedade. Essa sua forma plural de se articular dá origem a situações múltiplas: em alguns momentos atende às elites e, em outros, às camadas marginalizadas socialmente. Essas crises de hegemonia, legitimidade e institucional, muito bem explicitadas por Boaventura de Sousa Santos (1997), causam instabilidade na Universidade. Por isso é estratégico que a Universidade, no limite de um novo século, possa refletir sobre suas reais funções e objetivos e que esses estejam voltados para o cumprimento da sua efetiva responsabilidade social, que a Universidade não vem respondendo. Acreditamos que a Extensão, pela sua história, esteja hoje, pelo menos conceitualmente, em um momento próprio para ser impulsionadora desse novo caminhar da Universidade.

Segundo Santos (1997, p. 225), "... a legitimidade da universidade só será cumprida quando as atividades, hoje ditas de Extensão, se aprofundarem tanto que desapareçam enquanto tais e passem a ser parte integrante das actividades de investigação e ensino."

Nessa perspectiva a extensão universitária se apresenta como uma alternativa de mudança de rumo, como construção de uma nova política educacional que possibilitará a redefinição, pelas comunidades acadêmicas, de novas teorias e práticas baseadas num novo entendimento de produção de conhecimento.

Morin (1998, p. 186), ao analisar a questão da complexidade, afirma que "... a ciência se desenvolve, não só a despeito do que ela tem de não-científico, mas graças ao que ela tem de não-científico".

É nesse contexto que surgem as raízes do Plano Nacional de Extensão, que foi elaborado pelo conjunto de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, contando com a parceria do Ministério da Educação. Cabe ressaltar que as bases da proposta foram sendo construídas ao longo dos treze anos de existência do Fórum e guardando o entendimento e as diretrizes ali definidas ao longo de sua trajetória. Para sua melhor compreensão, vamos destacar seus princípios básicos, eixos de atuação e metas.

Quanto aos princípios básicos que fundamentam a atual proposta, podemos destacar:

- A ciência, a arte e a tecnologia devem alicerçar-se nas prioridades do local, da região, do país;
- A Instituição deve estar sensível a problemas e apelos, quer através dos grupos sociais com os quais interage, quer através das questões que surgem das suas atividades próprias de ensino, pesquisa e extensão;
- A Universidade deve participar em todos os movimentos sociais, priorizando a superação de desigualdade e exclusão existentes no Brasil;
- A ação cidadã das Universidades não pode prescindir da efetiva difusão dos saberes nelas produzidos;
- A prestação de serviços deve ser encarada como um trabalho social;
- A atuação junto ao sistema de Ensino Público deve se constituir em uma das diretrizes prioritárias para o fortalecimento da Educação Básica e colaboração na construção e difusão dos valores da Cidadania.

Foram, também, indicados eixos temáticos, a partir das realidades nacional e regionais que deverão originar Programas e Projetos interinstitucionais, a partir das necessidades locais. São eles:

- Promoção à saúde e qualidade de vida
- Educação Básica
- Desenvolvimento da cultura
- Transferência de tecnologias apropriadas
- Atenção integral à criança, adolescente e idoso
- Preservação e sustentabilidade do meio ambiente
- Capacitação e qualificação de recursos humanos e gestores de políticas públicas
- Reforma agrária e trabalho rural.

As metas foram previstas em dois grandes agrupamentos. Um referente à organização interna da própria Extensão e outro estabelecendo a relação com a sociedade. Do primeiro grupo fazem parte ações que priorizam a consolidação do sistema de informações sobre as atividades de Extensão, com a organização de um banco de dados, a partir de uma unidade conceitual; a elaboração de um Programa Nacional de Avaliação da Extensão, com definição de indicadores qualitativos e quantitativos e sua respectiva adoção na avaliação do desempenho docente e nas matrizes para distribuição de recursos orçamentários; a institucionalização da Extensão no processo de integralização curricular; a instituição de Programa de Fomento à Extensão, entre outras. Do grupo que prevê a articulação com a sociedade estão previstos o desenvolvimento de programas e projetos de extensão vinculados aos eixos temáticos, a partir do diagnóstico da região onde as universidades estão inseridas.

A extensão universitária hoje pressupõe um caminhar coletivo, numa constante interlocução/interação entre profissionais, alunos e parceiros externos à universidade. Acreditamos nessa forma de construir conhecimento, nesse movimento de idéias e práticas, no respeito aos diferentes saberes e fazeres. É preciso que a Universidade propicie o espaço para o confronto de diferentes conhecimentos, diferentes leituras da prática vivenciada, dos avanços, dos retrocessos, dos conflitos surgidos, ao mesmo tempo em que se procuram caminhos para a construção de novos conhecimentos e novas práticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Morin, Edgard (1998). *Ciência com consciência.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Santos, Boaventura de Souza (1997). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.* São Paulo: Cortez.

TRANSFORMANDO A EXTENSÃO: O PROCESSO NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

DÓRIS SANTOS DE FARIAS* E SYLVIO QUEZADO**

A extensão na Universidade de Brasília/UnB passa por diferentes fases, todas elas diretamente influenciadas pelos grandes momentos por que passou este País, conforme analisado por Faria (2000). Mais dados sobre a história da extensão no Brasil podem ser encontrados em Tavares (1997), Nogueira (1998). Na UnB, são três as principais fases da Extensão.

O INÍCIO

A extensão universitária começa efetivamente a tomar corpo institucional, no Brasil, a partir da década de 70, com o Projeto Rondon, projeto integrado em dois níveis, governamental e universitário. O primeiro nível, Nacional, parte de uma estratégia político-governamental, visava a complementação cívica na formação do jovem brasileiro, simultaneamente ao atendimento de comunidades carentes do interior do país; o segundo nível, setorizado na universidade, visava à complementação da prática pedagógica do alunado. Ambos integravam-se e terminavam por expressar uma concepção de extensão universitária de cunho assistencialista, fundamentada na prestação de serviços de caráter social. A expressão mais conhecida da Extensão na UnB à época foram os encontros internacionais com grandes nomes da intelectualidade internacional e as publicações associadas com a *Open University*, acompanhando a primeira geração da educação a distância, de produção por meio de material impresso.

Com a redemocratização do país, em meados dos anos 80, o caráter assistencialista não mudou, muito embora tenha sido alterada sua base ideo-

* Decanata de Extensão da Universidade de Brasília. Professora Adjunta do Departamento de Ecologia da mesma universidade.

** Professor do Instituto de Física da Universidade de Brasília.

lógica. A prestação de serviços com cunho social persiste, mas é caracterizada pela construção de uma nova cidadania, cujas bases democráticas estavam sendo recentemente instaladas e, por isso mesmo, vê-se impregnada pela reconstrução político-partidária do país. A maior expressão da Extensão na UnB são as atividades desenvolvidas nas cidades-satélites de Brasília, com a criação de três núcleos nelas localizados, cujo desempenho foi analisado por Garrafa (1989), posteriormente reformulado por Rossi (1997). No ensino a distância, dá-se continuidade à produção por material impresso, muito embora o mundo tivesse entrado numa segunda geração de aplicações tecnológicas na educação, especialmente tendo como meio a TV, e as maiores expressões foram, inequivocamente, a TV Globo, bem com os programas educativos gerados na USP.

Essa segunda expressão histórica da extensão universitária realmente institucionalizada é substituída por um novo movimento, terceiro, a partir de meados dos anos 90, de reinterpretação das funções da extensão: se, por um lado, inicia a deconstrução desses interesses políticos mais imediatistas, por outro lado começa a proporcionar a construção de uma nova concepção de extensão, academicamente mais qualificada, estrategicamente colocada, em termos de ligação com ideais públicos não assistencialistas, mas que também consiga lidar com a diversidade sociocultural do país e os diferentes interesses comunitários e individuais nela inseridos. Não pode, portanto, construir-se como uma extensão de base isonômica, estatal, e tampouco liberal-mercadológica, papel desempenhado por empresas privadas, inclusive de ensino. Sua reconstrução dá-se no interior desses limites, muito mais por ensaio-e-erro do que por alguma concepção teórica prevalente. A preocupação com as grandes políticas públicas simultaneamente à preocupação com as principais necessidades comunitárias e motivações individuais está fazendo da extensão universitária o maior projeto das Instituições Publicas de Ensino Superior/IPES para o próximo século e as grandes transformações das sociedades que já há tempos somos capazes de vislumbrar (Rossi, 1998).

No caso do Brasil, será certamente uma extensão que construa um projeto de autonomia institucional profundamente identificado com o social, respondendo por necessidades locais, mas também envolvendo-se com os grandes problemas nacionais; simultaneamente promovendo o aperfeiçoamento de uma cidadania respeitosa quanto aos direitos e interesses individuais; e extremamente modernizada, quanto ao uso de novas tecnologias, especialmente as da comunicação. Enfim, essa extensão possuirá, certamente, um alto nível de desempenho acadêmico, mas mui reforçado em seus compromissos com a sociedade contemporânea.

Na Universidade de Brasília estamos cunhando (Faria, 1999) a identidade de uma extensão autonômica, porque gera autonomia; solidária, porque identifica-se com a sociedade; e moderna, porque busca bases no estágio de desenvolvimento científico-tecnológico da humanidade. Alguns trabalhos publicados na revista *Participação* percorrem esse caminho (Quezado, 1998) e (Faria, 1998). Uma extensão que luta por ser fonte de desenvolvimento: raiz de enfrentamento dos processos socialmente excludentes da atual internacionalização econômica do mundo, mas que de modo algum dissocie-se dos processos inclusivos e afirmativos que um processo de globalização pode também vir a trazer – desde que assim lutemos; dentre eles, os maiores, de fortalecimento dos laços universais de fraternidade, de melhoria solidária do ambiente global e de busca humanitária de justiça social. Esta, no caso de universidades públicas, implica especialmente no compromisso radicalizado com a promoção da educação e a democratização do acesso ao ensino público.

Com base nesses princípios, a UnB houve por bem completar a formulação de uma nova política de extensão, em nossa concepção a institucionalização de uma terceira. Expressa organizacionalmente os princípios acima defendidos. Reafirma-se como atividade acadêmica essencial para o desenvolvimento do conhecimento e, portanto, impondo alta qualificação aos seus procedimentos; deixa de colocar-se em exclusiva dependência do Estado, muito embora os recursos que passou a buscar terminem vindo dele, por identidade com as problemáticas nacionais e locais; passa a responder por demandas sociais inequívocas, sem clientelismo ou partidarismos, de onde também passa a obter mais recursos, especialmente comunitários e sindicais; e, por fim, porque envolve mais expressivamente a comunidade universitária, consegue causar um impacto extremamente maior aos processos nos quais se envolve. Persegue radicalmente os destinos de uma extensão libertadora (Rossi, 1997a), acadêmica, autonômica e solidária (Faria, 1999).

No entanto, um dado essencial da conjuntura política da extensão universitária no Brasil é que, a partir de 1993, dispunha de alguns poucos recursos do Programa de Extensão Universitária (PROEXT), do Ministério da Educação. Ainda que pouco, era o único programa, cuja interrupção causou um grande impacto negativo. A partir de então – além do Programa Comunidade Solidária, governamental, direcionado para projetos específicos –, no país só foram realizados projetos com recursos próprios das universidades ou de vendas de prestação de serviços no mercado em geral. Tal impacto fez-se sentir em todas as IFES a partir de 1996/7. Qualquer alteração desse quadro dependia de superar o problema da falta de recursos governamentais para a Extensão no país. Esse é um principais fatores intervenientes para a reelaboração de uma política de extensão para a UnB.

A CONCEITUAÇÃO

Tavares (1997) analisa os múltiplos conceitos da Extensão, mas não é objetivo deste trabalho adentrar nessa direção. Para nossos objetivos, concluímos que a conceituação da extensão universitária gira em torno de três grandes núcleos conceituais correntes: um primeiro, que qualifica a extensão como processo de âmbito educativo, cultural e supostamente científico; um segundo conjunto de conceitos formula de que se trata de um processo que articula, pretensamente de modo indissociável, o ensino e a pesquisa na extensão; e finalmente, um terceiro, que envolve conceitos voltados para a relação da universidade com a sociedade que, espera-se, seja feita de modo transformador. Assim colocado, fica evidente que o caminho conceitual buscado pela UnB não deixa de envolver esses três núcleos conceituais, mas busca superar os fatores restritivos a uma Extensão mais inovadora: que se envolva com a produção de conhecimentos contemporâneos e que, portanto, constitua-se como ensino e pesquisa, só que na órbita da sociedade, de modo a com ela gerar, promover e transformar processos e projetos comuns, sejam eles relativos à produção de conhecimento ou a práticas acadêmicas e sociais.

OS FUNDAMENTOS

A política de extensão da UnB – como resultado da ausência de recursos orçamentários, visto tratar-se de uma instituição sob controle estatal que não a prioriza – atendeu a seguinte racional: envolver mais intensamente o seu universo acadêmico e qualificar-se para a competição por projetos que realizem grandes políticas públicas nacionais e respondam por demandas sociais, sejam elas governamentais ou comunitárias, de modo a garantir uma nova prática acadêmica, tanto docente como obrigatoriamente discente. Assumiu-se concretamente a luta pela melhoria do ensino público em todos os níveis, defendendo a gratuidade no ensino superior, para as atividades de formação de seus recursos humanos e, portanto, para os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Atividades que envolvam pessoal já profissionalizado ou em aperfeiçoamento – como algumas das atividades de extensão ou pós-graduação *lato sensu* (especialização e mestrado profissionalizante) –, caso não se tenha conseguido obter recursos para seu financiamento, poderão ter alguma cobrança de taxa para cobertura de custos e/ou investimentos em novos projetos que atendam as finalidades institucionais, especialmente a melhoria da educação pública e das condições do ensino e da pesquisa na UnB. Entretanto, nesse caso, vagas sempre são reservadas para atender desempregados, estudantes carentes e servidores da UnB.

Buscamos desenvolver uma estratégia para enfrentar objetivamente os riscos de privatização dos bens e processos institucionais, sem que isso nos imobilizasse frente a ausência de recursos estatais. Passamos a defender que a captação pode ser feita, preferencialmente nos órgãos governamentais, mas também comunitários, desde que esteja criteriosamente dentro das finalidades institucionais, com extrema cautela na aplicação dos recursos captados, de maneira que estes não sejam apropriados por pessoal interno, se não para a retribuição correta de uma honesta atividade complementar à rotina acadêmico-institucional. Também foram estabelecidas regras para a aplicação dos recursos captados, que passam a ser distribuídos publicamente, por meio de editais, para o investimento em projetos de cunho público e social que sejam prioritários e que não consigam obter fomento nos organismos institucionais.

A POLÍTICA

Atendendo a esses princípios e finalidades institucionais, bem como à fundamentação que deu origem aos objetivos da presente administração da UnB, a política de Extensão foi composta da conceituação e definição de procedimentos institucionais aprovados no seu conselho maior – Conselho Universitário/CONSUNI. Tal política foi formulada buscando-se o consenso, de modo a refletir, mais do que uma política de gestão, uma política de toda nossa comunidade universitária. E tal aconteceu, dado que foi aprovada por unanimidade em todas as instâncias a que foi submetida. Constituiu o *Manual da Extensão* – amplamente distribuído – que serve de base para a organização de toda a atividade extensionista da instituição.

OS PROCEDIMENTOS

Em nossa instituição definimos a Extensão como composta de projetos institucionais que visem (a) ações descentralizadas nas unidades acadêmicas – portanto, programas mais disciplinares; e (b) ações mais centralizadas, voltadas para as grandes políticas da universidade e, assim, mais multi e interdisciplinares, envolvendo o conjunto maior das forças institucionais nos grandes programas especiais estratégicos.

Essas atividades de extensão centralizada e de Extensão descentralizada

foram classificadas em cinco tipos: (1) cursos (de variados tipos e durações), (2) eventos (idem), (3) ação contínua (programas de atuação de mais longo prazo), (4) programas especiais e (5) prestação de serviços.

Como estratégia de ação assumiram-se procedimentos de discussão coletiva, envolvendo o trabalho em conselhos, comissões e grupos de trabalho cooperativo, organizados em função de projetos e envolvendo canais interativos multidirecionados, muitas vezes em rede, inclusive computacional, captação competitiva no setor público, estatal ou comunitário, e aplicação em projetos voltados para as finalidades institucionais, especialmente a melhoria do ensino público e gratuito.

A captação de recursos financeiros (Fundo de Apoio Institucional, no valor mínimo de 10,0% do total de recursos movimentados) contribui com a metade (5,0%) para um fundo de extensão, cuja aplicação é feita por meio de editais em áreas prioritárias, definidas pela Câmara de Extensão/CEX, uma instância do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão/CEPE. Além disso, estimula-se que os projetos envolvam-se com o reequipamento das unidades acadêmicas proponentes.

A CEX reúne-se quinzenalmente e vem conseguindo aprimorar normas e trazer para sua área de influência os processos institucionais anteriormente não-institucionalizados (atraindo inclusive os projetos realizados pelas inúmeras fundações de apoio atuantes na UnB), sem que esse aumento assintótico no seu volume de trabalho tenha comprometido a eficiência, conseguindo responder agilmente pelos processos sob sua análise (30 dias após a entrada no DEX).

OS RESULTADOS

A estrutura do Decanato de Extensão foi reformulada, incluiu a delegação para cuidar da política de educação continuada e a distância da presente gestão, por meio da alocação do Centro de Educação Aberta, Continuada e a Distância/CEAD, e constitui-se hoje conforme o organograma da Figura 1, que também localiza as atividades regulares e programas especiais.

Em conformidade com as diretrizes do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão – Programa Universidade Cidadã e Plano Nacional de Extensão (documentos publicados na íntegra em Nogueira, 2000) – as atividades de extensão na UnB passaram a expressar o atendimento de oito temas especiais, em relação a, grosso modo: educação, cultura, saúde, atenção especial a crianças, adolescentes e idosos, reforma agrária, meio ambiente, apropriação tecnológica, capacitação de recursos humanos e gestão pública. Um quadro do desempenho nacional está ainda por ser concluído.

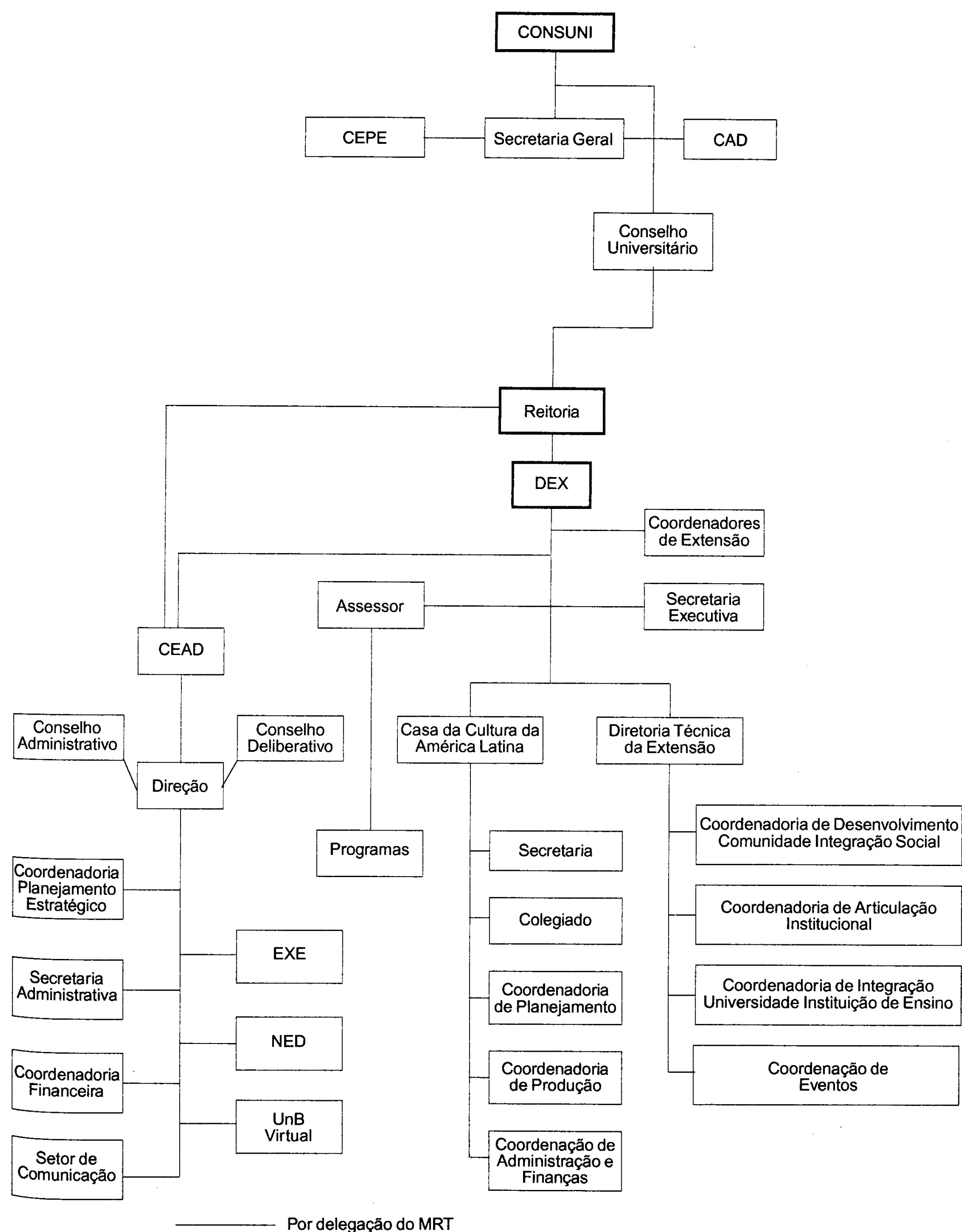


Figura 1: Decanato de Extensão Organizacional

As tabelas a seguir apresentam os dados relativos ao desempenho da extensão na UnB. Na Tabela 1, vê-se que: quanto aos cursos presenciais, o fenômeno mais expressivo ocorre na Escola de Extensão, em que o aumento do alunado é ainda mais significativo (duplica) do que o aumento no número de cursos (quase 60,0%). O resultado apresentado pelo Núcleo de Educação a Distância também é surpreendente, pouco aumentando o número de cursos, mas aumentando mais de 55 vezes o número de alunos. No ano 2000, este vai atingir marcas inimagináveis (nos primeiros meses já deverá superar os 50.000 alunos), mas o mesmo não deverá acontecer com a UnB Virtual, ainda que no seu primeiro ano de funcionamento (etapa piloto) tenha superado, com os oito cursos, a marca de 1.000 alunos. Deverá manter essas marcas, mas está preparando-se para, no ano 2001, aumentar significativamente seu alunado, especialmente dentro da estrutura de disciplinas de graduação, locais ou nacionais.

Tabela 1: Cursos de extensão na UnB

Cursos – Alunado	1998	1999
• PRESENCIAIS		
Escola de Extensão	206 – 3.528	322 – 7.250
GT Reforma Agrária	04 – 1.070	14 – 2.155
Universidade e	02 – 36	40 – 1.000
Alfabetização Solidária	02 – 62	60 – 1.500
• A DISTÂNCIA / NÚCLEO DE EAD	11 – 424	14–23.281
• ON LINE / UnB VIRTUAL	—	08 – 1.120
TOTAL	**263 – 6.058**	**420 – 35.368**

Apesar de os dados para o ano 2000 ainda não poderem ser analisados, os registros até o presente indicam que o desempenho no ensino presencial deverá manter os mesmos patamares de 1999, o que já é um desempenho excelente. Entretanto, já sabemos que a maior alteração tornará a acontecer com os cursos a distância, que estão, em novembro, atingindo a marca de 33.000 alunos matriculados. Assim, o **impacto geral** dos cursos em 1999, quando atingiu mais de 35.000 alunos, entre cursos presenciais, a distância e *on line*, deverá ser superado em 2000, devendo, até o fim deste ano, ultrapassar a marca dos 50.000 alunos. O ano de 1999 – com os cerca de 11.000 em quase 400 cursos presenciais e mais de 23.000 alunos em 14 cursos a distância – mostrou como a produtividade dos cursos a distância é acentuadamente maior, reforçando seu papel fundamental para a democratização do ensino universitário.

Essa visível importância que o ensino a distância assume na UnB tem, além da expressão local, em Brasília, outros alcances sociais. No plano regional, com a criação da **Universidade Virtual do Centro-Oeste** (UNIVIR-CO), esperamos causar impacto em algumas políticas regionais que demandam por capacitação de recursos humanos em alguns setores de interesse para a região, principalmente com produção de cursos nos setores de agropecuária e turismo, além de educação e saúde. No entanto, a política de criação de consórcios entre IPES, que foi um dos alvos principais da UnB no ano de 2000, também levou-nos a coordenar os trabalhos, no país, para a criação da **Universidade Virtual Pública do Brasil/UniRede**, cujos dois primeiros cursos, distribuídos pelo país, já atenderam, a partir de outubro de 2000, quase 35.000 alunos, dentre professores da rede pública de ensino básico e docentes de ensino superior das IPES consorciadas. Só no primeiro caso tivemos que fazer a pré-inscrição e seleção de 230.000 candidatos de todo o país e por todos os meios de comunicação. Em 2001, estaremos partindo para a criação de licenciaturas a distância e em rede, a primeira devendo atender os requisitos da Lei de Diretrizes e Bases para a Formação de Professores em Nível Superior.

Outra fonte de impacto social expressivo da Extensão da UnB são os seus eventos (incluindo minicursos) muito embora seja somente uma parte, ainda que significativa, dos eventos extensionistas que acontecem na instituição, sem que passem pelos seus canais oficiais. Entre 1994 e 1999 dobraram (vide Tabela 2).

A Diretoria Técnica do DEX também dobra o número de eventos entre 1998 e 1999 (de 51 para 115 eventos) e passa de 3.275 para 17.657 participantes, um aumento extremamente significativo. No Programa Comunidade Solidária, que executa projeto governamental, os eventos da UnB diminuem (de 170, com 12.000 participantes, para 54 com 394 participantes). Na Casa da Cultura da América Latina ocorre uma ligeira melhoria do desempenho entre 1998 e 1999 (de 14 para 22 exposições e de 7.450 para 8.476 participantes). Sintetizando, em 1999, o total de 512 eventos atingiu 59.047 participantes, conforme dados mais detalhados em tabela anexa a este trabalho do Anuário Estatístico da UnB relativo ao ano de 1999.

No âmbito dos Programas de Ação Contínua – onde a ausência do recurso público é mais drástica devido a tratarem-se de projetos comunitários de longo prazo e sem grandes possibilidades de fomento –, o desempenho permaneceu estável, sem alteração significativa (de 25 para 28 projetos, cujo impacto social não foi estimado nos respectivos períodos). No entanto, com o primeiro edital

Tabela 2: Evolução dos eventos de extensão realizados por unidade – 1994-1999

Unidade	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Instituto de Ciências Biológicas	5	6	5	1	5	4
Instituto de Ciências Sociais	0	0	7	6	5	10
Instituto de Artes	59	33	24	26	13	12
Instituto de Ciências Exatas	12	20	17	43	11	15
Instituto de Geociências	5	5	7	8	8	4
Instituto de Ciências Humanas	10	11	10	14	7	7
Instituto de Ciências Políticas e Relações Internacionais	0	0	0	10	0	7
Instituto de Letras	54	84	70	80	84	46
Instituto de Psicologia	2	8	9	9	21	16
Faculdade de Estudos Sociais Aplicados	21	26	13	7	5	5
Faculdade de Comunicação	2	18	6	7	14	2
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo	2	7	6	0	0	3
Faculdade de Direito	0	3	2	0	0	0
Faculdade de Educação	10	19	34	39	19	25
Faculdade de Ciências da Saúde	31	46	26	24	14	19
Faculdade de Tecnologia	29	66	24	36	6	18
Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares	2	14	8	0	0	0
Centro de Seleção e Promoção de Eventos	0	1	8	0	0	0
Assessoria de Assuntos Internacionais	3	1	1	0	0	0
Centro de Desenvolvimento Tecnológico	0	0	0	0	5	0
Gabinete do Reitor (Órgãos Vinculados)	0	0	0	74	134	150
Decanato de Extensão (DTE/CAL/EXE/CEAD)	9	2	58	30	54	168
Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação	0	0	0	1	2	1
Associação de Aposentados da UnB	0	4	0	0	0	0
PROSINT	0	1	0	0	0	0
Total geral	**256**	**375**	**335**	**415**	**407**	**512**

de 2000 atingimos mais de 30 projetos no início deste ano, e ao final deveremos estar atingindo mais de 50 projetos, uma expressiva melhoria que a formulação da atual política institucional para a extensão proporcionou (vide Tabela 3). O número de bolsas de estudo para os alunos, que havia diminuído no ano de 1999 devido a critérios mais rígidos adotados pela Câmara de Extensão, já pode aumentar em 2000, mantendo-se os mesmos parâmetros. No entanto, não

conseguimos ainda atuar em relação à prestação de serviços, levada a cabo especialmente pelos docentes, mas passamos a condicionar a participação do alunado nesse tipo de atividade.

Concluindo, entre cursos e eventos, **o impacto social da Extensão da UnB no ano de 1999 foi de mais de 85.000 participantes diretos**. Nesses números não estão computadas quaisquer estimativas quanto aos envolvidos nos programas de ação contínua, levados a cabo junto às comunidades do DF, pois somente agora estamos introduzindo o acompanhamento e avaliação desses projetos. As expectativas para 2000 são de ultrapassarmos os 150.000 participantes diretamente envolvidos nos projetos do Decanato de Extensão, especialmente devido ao acentuado incremento que os cursos a distância vêm propiciando.

Tabela 3: Evolução de projetos contínuos de extensão

Unidades	1998	1999	2000 (até agosto)
CEAD			
CEAM	1	5	4
DEX			1
Faculdade de Agronomia Veterinária		1	1
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo	3	1	2
Faculdade de Ciências da Saúde	2	3	4
Faculdade de Comunicação			1
Faculdade de Direito	1	1	
Faculdade de Educação	5	2	5
Faculdade de Educação Física	1	4	7
Faculdade de Estudos Sociais Aplicados			
Faculdade de Tecnologia		1	1
Instituto de Química			1
Instituto de Artes	3		1
Instituto de Ciências Biológicas	1	1	3
Instituto de Ciências Exatas	1	2	
Instituto de Ciências Humanas	2	2	5
Instituto de Ciências Sociais			1
Instituto de Física		1	
Instituto de Geociências	1	1	1
Instituto de Letras	1		
Instituto de Psicologia	3	3	3
Total geral	**25**	**28**	**41**

Um outro ponto digno de nota é a publicação da revista *Participação*, implementada como fator essencial para que a atividade de extensão adquira expressão acadêmica significativa. Com um novo conselho editoral, buscou-se estabelecer critérios que, sem descaracterizar a forma de publicação científica, assumisse um padrão que permitisse o acompanhamento por outros segmentos que não o estritamente acadêmico-universitário. Foi criada em 1997 pela gestão anterior, e até 1998 era uma revista semestral. O volume de trabalhos que passou a receber de todo o país permitiu a alteração para quadrimestral. O número especial editado para a 52ª Reunião Anual da SBPC, dedicado a reflexões sobre a extensão na sociedade do conhecimento, recebeu de todo país mais de 100 trabalhos para avaliação.

Por fim, analisando agora os recursos financeiros envolvidos em 1999 para tal desempenho, temos que: para um total de 420 cursos (35.368 alunos), 512 eventos (59.047 participantes), 28 projetos de ação contínua envolvendo 156 bolsas de 60 h (R$ 123,00) e um impacto social direto de cerca de 85.000 participantes foram gastos R$ 338.081,51, dos quais R$ 281.273,37 usando-se recursos de captação própria (restantes R$ 56.808,14 dos recursos do Tesouro Nacional para a UnB). Isso possibilita uma estimativa de relação custo-benefício em cerca de R$ 3,30 / participante da extensão. Analisada a alocação total de recursos para os projetos, sem restringir-se ao ano fiscal, tivemos R$ 480.059,46. O custo-benefício atingirá, assim, o valor de R$ 5,65 participante/projeto. No entanto, o indicador de maior importância é que, se não houvéssemos definido uma política de captação de recursos em projetos especialmente vinculados a políticas públicas, certamente não teríamos conseguido ter qualquer expressão mais significativa para a extensão na UnB e repercussões em Brasília, entorno, região centro-oeste e país. Tampouco poderíamos ter estabelecido as bases para que os resultados continuem melhorando, especialmente no que diz respeito à nossa maior dificuldade, que é equilibrar o aumento das demandas com as deficiências de recursos materiais e humanos. Sem enfrentar essa amarga equação não conseguiríamos qualquer investimento para a alocação de recursos materiais nos projetos que não dispõem de possibilidades de captação ou para o aumento nos cursos que oferecemos. O incremento do alcance da universidade quanto ao acesso da sociedade à sua produção, especialmente cursos, dadas as condições deficitárias de recursos financeiros e humanos que temos, passa pelo enfrentamento do problema da captação de recursos comprometida com as finalidades de uma instituição pública. Sem isso, a Extensão será destruída ou mercantilizada. Estabelecendo-se critérios éticos de captação, com uma aplicação submetida às finalidades de uma instituição pública de ensino superior, poderemos sobreviver à avalanche neoliberal que certamente excluirá muitos

povos e indivíduos das riquezas sociais. O que não podemos é aceitar a inércia, a falta de perspectivas, a ausência de projetos... A Extensão, assim como a Universidade Pública Brasileira, tem possibilidades de desempenhar um papel significativo para que este país supere suas desigualdades e injustiças. Precisamos é definir projetos que sejam capazes de aglutinar as forças vivas e criativas desta nação. E a universidade pública, assim como uma extensão que esteja identificada com este projeto de sociedade, são essenciais para isso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Faria, D. S. (1998). Um time lutando contra a privatização. *Participação 3*, 27. Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, Brasília-DF.

Faria, D. S. (1999). Extensão Universitária: do Assistencialismo à autonomia do mercado ao Social. *Participação 4*, 14-17. Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, Brasília-DF.

Faria, D. S. (2000). Extensão Universitária: um quadro para o futuro próximo: *Participação 7*, 16-20. Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, Brasília-DF.

Garrafa, W, (1989). *Extensão: a universidade construindo saber e cidadania*. Relatório de atividades, Editora da Universidade de Brasília, Brasília.

Nogueira, M. da D. P. (1998). *Raízes e Ramos. Políticas da Extensão Universitária Brasileira*: 1975 – 1999. Belo Horizonte: Imprensa UFMG (Dissertação de mestrado).

Nogueira, M. da D. P. (2000). *Extensão Universitária: diretrizes conceituais e políticas.* Documentos Básicos do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão, das Universidade Públicas Brasileiras, Belo Horizonte. PROEX / Universidade Federal de Minas Gerais.

Quezado, S. (1998). Projeto de Captação de Recursos. *Participação 3*, 25. Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, Brasília-DF.

Rossi, M. J. dos Santos (1997a). *Além do Campus...* (Editorial). *Participação 1*, 3-4. Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, Brasília-DF.

Rossi, M. J. dos Santos (1997b). Em Debate: Extensão Universitária e a democratização do saber provocam reflexão na Universidade de Brasília. *Participação 2*, 14-16. Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, Brasília-DF.

Rossi, M. J. dos Santos (1998). Universidade ou multiversidade? *Cadernos de Extensão Universitária 3*, 1, 7-9: Extensão Universitária Reflexões. Fórum de Pró-Reitores de Extensão Universitária da Universidade Brasileira, Brasília-DF.

Tavares, M. G. M. (1997). Os múltiplos conceitos da Extensão. *Participação 3*, 9-16. Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, Brasília-DF.

res, M. G. M. (1997). *Extensão Universitária: novo paradigma para a Universidade?* Maceió, EDUAL; Natal, EDUFRN.
2000. Anuário Estatístico (1999). *Secretaria de Planejamento*. Brasília-DF.

ANEXO

Atividades de Extensão – 1999

Eventos	1º Semestre			2º Semestre			Total de Eventos 1999	Total de Participantes	Total de Certificados Emitidos 1999
	Total	Participantes	Certificados	Total	Participantes	Certificados Emitidos			
Curso	187	6.544	3.015	132	22.617	1.274	319	29.161	4.289
Ciclo de conferência	2	182	91	—	—	—	2	182	91
Encontro	1	35	35	6	923	392	7	958	427
Conferência	7	675	28	3	79	60	10	754	88
Palestra	10	578	413	13	1.813	1.189	23	2.391	1.602
Jornada	5	846	303	2	270	185	7	1.116	488
Oficina	1	20	—	3	70	15	4	90	15
Minicurso	19	282	300	21	123	192	40	405	492
Seminário	21	2.038	869	22	2.746	499	43	4.784	1.368
Congresso	—	—	—	2	1.019	507	2	1.019	507
Simpósio	6	569	211	—	—	—	6	569	211
Exposição	13	4.030	—	11	4.742	—	24	8.772	—
Debate	2	289	—	1	80	—	3	369	—
Mostra	—	—	—	1	200	—	1	200	—
Treinamento	—	—	—	1	25	—	1	25	—
Congraçamento	1	50	—	—	—	1	50	—	
Colóquio	1	5.000	—	—	—	—	1	5.000	—
Sarau	2	70	—	1	39	—	3	109	—
Apresentação	—	—	—	1	80	—	1	80	—
Confraternização	1	30	—	—	—	—	1	30	—
Workshop	2	125	—	—	—	—	2	125	—
Fórum	1	25	—	—	—	—	1	25	—
Prêmio	—	—	—	1	200	—	1	200	—
Ato	—	—	—	1	23	—	1	23	—
Show	1	200	—	—	—	—	1	200	—
Ass. de Convênio	1	80	—	—	—	—	1	80	—
Espetáculo	2	1.700	—	—	—	—	2	1.700	—
Inauguração	1	80	—	—	—	—	1	80	—
Filme	1	400	—	—	—	—	1	400	—
Capoeira	1	100	—	—	—	—	1	100	—
Abert. de Programa	1	50	—	—	—	—	1	50	—
TOTAL GERAL	**290**	**23.998**	**5.265**	**222**	**35.049**	**4.313**	**512**	**59.047**	**9.578**

Fonte: Anuário Estatístico da UnB, 1999.

AS ATIVIDADES DE EXTENSÃO NA UNIVAP

ANTONIO DE SOUZA TEIXEIRA JÚNIOR*

BASES LEGAIS

As atividades de extensão vêm encontrando crescente participação na vida universitária e, como tal, têm sido objeto da atenção dos legisladores, que procuraram regulamentar, caracterizar e enquadrar esta atividade mediante a redação de diferentes leis.

Cumpre também não esquecer que as universidades mormente a partir da criação da Universidade de São Paulo, em 1934, mediante a presença de docentes em regime de tempo integral, passaram a dedicar maior atenção às atividades de P&D – pesquisa e desenvolvimento – que já se revelavam importantes, então, inclusive, como instrumento de elevação econômica dos países.

Essa crescente importância das atividades universitárias gerou inclusive a preocupação dos governos, para torná-las mais eficientes, criando, para tanto, legislação regulamentadora das universidades, como entidades que praticavam atividades de Pesquisa, Extensão e Ensino.

A legislação a seguir oferece subsídios para o melhor entendimento do papel da Extensão, nas universidades.

1 – O Artigo 52 da Lei nº 9304/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – preceitua:

"As Universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

---

* Pró-Reitor de Integração Universidade/Sociedade.

I. produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II. um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III. um terço do corpo docente em regime de tempo integral."

2 – A Lei 2.207, de 15/4/1997, classifica as instituições mantenedoras das instituições de ensino superior como públicas ou privadas e estas como lucrativas ou não-lucrativas. Para caracterizar-se como não-lucrativa (caso da Universidade do Vale do Paraíba) as universidades devem:

I. contar com um conselho fiscal, com representação acadêmica;

II. publicar anualmente seu balanço, certificado por auditores independentes;

III. submeter-se, a qualquer tempo, a auditoria pelo poder público;

IV. comprovar a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição mantida;

V. comprovar a não remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros, ou equivalentes;

VI. comprovar a destinação de seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

VII. comprovar a destinação de pelo menos dois terços de sua receita operacional à remuneração do corpo docente e à do corpo técnico administrativo.

Entendemos que o legislador procurou caracterizar as entidades não-lucrativas como Fundações, sem exigir isto explicitamente. Acreditamos que o fato de ter o caráter de Fundação seja muito importante para a melhoria da qualidade das instituições de ensino superior, tirando-lhes a característica de "negócio de família", nem sempre favorável para a consecução dos objetivos previstos na legislação, a partir da Constituição Federal, cujo Artigo 207 caracteriza a universidade pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão.

FATORES FACILITADORES

É evidente que as atividades de extensão podem ser facilitadas e encontram maiores oportunidades de uma atuação marcante em regiões de maior desenvolvimento, mediante parcerias com empresas e o poder público.

Desenvolvimento gera mais desenvolvimento, da mesma forma que o subdesenvolvimento, o que propicia a famosa causação circular acumulativa estudada por Gunar Mirdal, difícil de ser rompida. As universidades podem e devem ter o papel de romper essa causação circular e, para isto, as atividades de extensão podem ser muito eficazes.

O desenvolvimento raramente apresenta características de crescimento linear. As descontinuidades, caracterizadas pela presença de novos focos de desenvolvimento – uma universidade ou uma empresa – muitas vezes resultantes da vontade do governo quanto à localização da instalação, são determinantes para o progresso rápido das cidades. Este é o caso da cidade de São José dos Campos, desenvolvida a partir da instalação do Centro de Tecnologia Aeroespacial e do Instituto de Tecnologia da Aeronáutica – ITA, a partir dos quais a cidade se transformou num pólo de desenvolvimento.

É evidente que as atividades de extensão da UNIVAP encontram mais facilidade de atuação nesse ambiente, gerador de inovações e sequioso por parcerias entre os centros de P&D e entre estes e as empresas.

EXTENSÃO NA UNIVAP

No caso particular da UNIVAP – Universidade do Vale do Paraíba, entidade mantida por Fundação Comunitária, a sua localização é muito importante e dá caráter peculiar às atividades de extensão: situada em São José dos Campos, às margens da Rodovia Presidente Dutra, com região de concentração de indústrias, como a EMBRAER, a TECSAT, SOLECTRON e a REVAP – PETROBRÁS, além das multinacionais PHILIPS, GENERAL MOTORS e outras, a universidade tem oportunidade de interagir de muitas maneiras.

Releva também mostrar que a cidade de São José dos Campos sedia empresas cuja contribuição para o total da exportação nacional é da ordem de 11%, segundo dados atuais (maio de 2000).

A presença do Centro Técnico Aeroespacial, do Instituto Tecnológico da Aeronáutica, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e da UNIVAP compõe o ambiente técnico-científico-educacional da cidade.

A UNIVAP mantém, como uma de suas unidades, o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, alojado em prédio de 4.400 m^2 de área útil dedicado exclusivamente à pesquisa e desenvolvimento, com ênfase nas seguintes áreas: Biologia, Ciência da Computação, Bioengenharia, Planejamento Urbano e Regional, Economia, Ciências Sociais e Educação.

Os projetos ligados à extensão são exercidos pelos docentes – pesquisadores em RTIDP, auxiliados por alunos-bolsistas.

A UNIVAP vive das mensalidades pagas por seus alunos e, no que toca às atividades de extensão, procura obter apoio de empresas e governos e, para projetos de pesquisa, das entidades tradicionais: FAPESP, CNPq, CAPES, FINEP (PADCT).

Os projetos de desenvolvimento, como os ligados às necessidades das Empresas, das Prefeituras e de ONGs, são sempre efetivados mediante apoio financeiro das entidades interessadas e podem envolver, além da UNIVAP, parcerias diversas.

Esses projetos abrangem largo espectro de aplicações:

- estágios de estudantes;
- intercâmbio de C&T entre universidades;
- desenvolvimento de projetos de interesse das empresas: melhoria de engenharias de processos, de projetos e de produção;
- gestão empresarial;
- transferência de tecnologia (venda e/ou compra);
- treinamento, reciclagem, atualização;
- atividades de interesse de diferentes entidades governamentais, federais, estaduais e municipais;
- atividades com outros países, em geral universidades e centros de P&D.

As universidades que praticam atividades de pesquisa são geradoras de conhecimento e, quando repassam esse conhecimento, tornam-se então aplicadoras do mesmo ao participarem de Transferências de Tecnologia para o domínio das empresas.

A UNIVAP vem procurando gerar, difundir e aplicar conhecimento. Para isto, é necessário produzir conhecimento atualizado, que interesse a determinados setores da sociedade. Isso se faz mediante a atuação de pessoal em RTIDP, dedicado à pesquisa, que gere conhecimento atualizado e que dê origem a aplicações de interesse para as empresas.

ANTECIPAÇÃO TECNOLÓGICA

Num mundo em rápida evolução, não basta somente INOVAR. É necessário uma antevisão do que deverá ocorrer, no que se refere à adoção de novas tecnologias. É verdade que essa adoção será conseqüência também de um bom marketing, mas pode também ser derivada do exercício de uma

atividade indagadora do futuro. Hoje, já é corrente, nos órgãos de fomento à pesquisa, a valorização das chamadas "tecnologias portadoras de futuro", muitas vezes objeto das mais variadas ficções científicas, que nem sempre primam pela inteligência da intuição praticada.

Como Pró-Reitor de Integração Universidade/Sociedade da UNIVAP, vimos procurando induzir, permanentemente, a inovação tecnológica, aliada a algum exercício de intuição dedicada à antecipação tecnológica.

Nos Estados Unidos, a *Technical Insights* é empresa que se vem dedicando a atividades diversas, ligadas à antecipação tecnológica, editando textos que transmitem informações detalhadas sobre como desenvolver e tentar obter processos de produção sobre "tecnologias portadores de futuro". Exemplos de produtos e tecnologias detalhadas, para desenvolvimentos: chips moleculares, polímeros condutores, computação neural, sensores inteligentes, visão de máquinas, halografia, robôs móveis, cerâmicas de desempenho especial, camadas finas e modificações de superfícies, bioprocessamento, entre outras.

A tarefa de antecipação tecnológica é também fascinante como metodologia de aprendizagem para escolas que pretendam apresentar propostas de projetos provocadores, para alunos excepcionalmente criativos e com entusiasmo por incursionar em novas áreas. Os novos avanços de genômica são um bom exemplo de imenso campo a ser divisado.

O Físico Enrico Fermi ficou célebre, não só pelos desenvolvimentos que conduziram à bomba atômica, de triste memória, mas também pelo fato de ser um grande indagador de propostas de novos estudos, dando origem às famosas "Perguntas de Fermi", que consistiam em formular proposta de procura de soluções dos mais variados problemas, muitas das quais deram origem a teses de doutoramento.

INCUBADORA DE EMPRESAS

A UNIVAP deu apoio a uma Incubadora de Empresas, adaptando um galpão existente no seu *campus*, para nele instalar uma incubadora de empresas.

Trata-se de entidade destinada a ajudar empresas em início de operação, mediante a "incubação", ou seja, a instalação, em salas de 30 m^2, no campus, sendo-lhes facultado o uso, sem pagamento correspondente, de água, esgoto, telefone e energia. A empresa paga um valor simbólico, pela ocupação da sala e tem acesso à Universidade, com a qual pode interagir.

A Incubadora é administrada por um Conselho, constituído por empresas, Prefeitura local, UNIVAP, Associação de Classe Empresarial e SEBRAE. Tem

10 empresas incubadas, para três das quais já foram obtidos cinco apoios (três de R$ 45.000 + dois de R$ 300.000,00) da FAPESP.

Desenvolvem, na incubadora, tecnologias modernas, ligadas a plasma, ciência da computação, química, eletrônica e outras.

PARQUE TECNOLÓGICO

Também como atividade de extensão, está sendo instalado um Parque Tecnológico, no *campus* da UNIVAP. Trata-se inicialmente de reservar um terreno com área de 30.000 m^2, dividido em lotes de 1.000 m^2.

As empresas candidatas aos lotes deverão demonstrar que:

a) desenvolvem tecnologia moderna, com caráter inovador;

b) têm pessoal cientificamente evoluído e com experiência em P&D como gestores;

c) têm capital e potencial de gestão recomendáveis para dar impulso inicial.

Às empresas serão oferecidas:

a) facilidades de instalação;

b) ajuda junto a órgãos de financiamento;

c) ajuda para obter acesso ao SEBRAE e outras entidades de apoio;

d) especialmente às incubadas, a busca de possibilidades de ter sede no Parque Tecnológico, após a saída da Incubadora.

EXTENSÃO NA UNIVAP: O QUE JÁ FOI REALIZADO

1 – Convênios

Uma centena de Convênios foram assinados e se encontram em ação, regulamentando projetos em andamento, ou em estudo, ou já encerrados.

Dos projetos em andamento, merecem destaque:

a) Com o Programa Comunidade Solidária – relativo à Alfabetização Solidária: atuação em seis municípios do Ceará, dois na Bahia e em dez classes de alfabetização em São José dos Campos.

Esses programas vêm ocupando dezenas de professores e alunos da UNIVAP, nos últimos seis anos; programas de quinze dias nas férias de julho e de janeiro, nos últimos dois anos, envolvem 110 alfabetizadores, que se deslocam dos municípios (Ceará e Bahia) e vêm a São José dos Campos, para trabalho, em conjunto com os alfabetizadores do programa local. Durante o ano, docentes de São José dos Campos vão aos oito municípios do Nordeste, para avaliação e reforço.

Trata-se de atividade árdua, seguida de extensos relatórios de avaliação, remetidos para o Comitê Central do programa, em Brasília.

b) Com a Prefeitura de Caraguatatuba

Programa de especialização para 400 professores do ensino fundamental municipal de Caraguatatuba. Duração do Programa: 2 anos, com aulas Quinta, Sexta e Sábado, para 10 turmas de 40 alunos-professores.

c) Com a GENERAL MOTORS – Instituto General Motors de São Caetano

Aulas para 400 alunos do Bairro Galo Branco, de São José dos Campos.

Trata-se de população carente, e as aulas visam a complementar a educação de jovens de 12 a 14 anos, durante dois anos, com atividades de educação física, artes (música, pintura, teatro etc.), atividades de laboratório de ciências, computação e lição de casa. Os alunos devem estar freqüentando escolas públicas de ensino fundamental em período da manhã (para os que têm complementação à tarefa) e vice-versa. Trata-se de complementar a formação de alunos que, de outra forma, estariam sem atividade definida, sujeitos a desvios de conduta, com os pais ausentes do lar, no trabalho diário.

d) Com a Prefeitura Municipal de São José dos Campos

Programa de formação de professores do ensino fundamental para, em cumprimento à LDB, matriculá-los em cursos da Escola Normal Superior, com início no segundo semestre de 2000. Prevê-se a matrícula de cerca de 300 alunos.

e) Com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE

Diversos convênios de colaboração técnico-científica, seguidos de termos aditivos, envolvendo parcerias diversas:

a – Projeto Clima Tempo, com a Rede Globo local, mantendo presença diária de previsão do tempo, estendida a todo o país.

b – Projeto Micro-Gravidade, com a AEB – Agência Espacial Brasileira, le ensino a distância de interessados em participar de atividades ligadas à Estação Espacial Internacional, que está sendo montada. Trata-se de ensino a listância, via internet, mediante curso de aperfeiçoamento com duração de um no. São previstas 40 bolsas pagas pela AEB/INPE.

f) Com a Prefeitura local e Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais

Acordo de Cooperação Técnica, para estimular pesquisa e desenvolvimento, visando implantar política nacional de arquivos.

g) Com o CTA – Centro Técnico Aeroespacial, para intercâmbio de nformações, treinamento, cursos e conferências e demais facilidades, com ermo aditivo referente à experiência de caracterização de alterações teciduais le planárias em ambiente de microgravidade, em foguetes lançados pelo CTA, a partir de Alcântara, ou pela NASA, nos E.U.A.

h) Com a SESU-MEC, para pesquisa e desenvolvimento relativo à formação de líderes rurais no município de Paraibuna – SP.

i) Com o Programa de Recuperação de Bens Históricos, Culturais, Artísticos e Ambientais do Estado de São Paulo, para definir programas e projetos de restauração e recuperação de patrimônios históricos do Vale do Paraíba.

j) Com a Universidad Católica Santa Maria – Peru, para colaboração educacional.

k) Com a Universidade de Aalborg – Dinamarca, sobre programas de intercâmbio cultural e científico, com estágios de alunos e professores.

l) Com a empresa QUIMLAB – Projeto de parceria para instalação no "campus" da UNIVAP, já efetivado, com interação com os projetos de pesquisa da UNIVAP. Trata-se de empresa que, pelo seu Departamento de Análises Químicas, com licenciamento do INMETRO, faz parte das empresas com presença na Incubadora de Empresas instalada no *campus*; ela recebeu dois auxílios da FAPESP (cerca de R$ 400.000,00). A UNIVAP recebe direitos sobre o faturamento da QUIMLAB não incubada.

Esses são exemplos, entre muitos, da variedade de interação da UNIVAP, com entidades públicas e privadas, do país e do exterior.

2 – Atividades em Estudo

a) Acelerador de elétrons

Este projeto vem encontrando dificuldades para sua concretização, mas as tratativas prosseguem. Trata-se de instalar em prédio próprio, no *campus*, um acelerador de 10 MeV, para esterilização de implantes médicos e também pesquisas referentes à engenharia de materiais.

b) Hospital

Projeto de Instalação de um Hospital, em parceria com o Governo do Canadá.

A idéia é obter para a região um hospital de 120 leitos, dotado de tecnologia moderna, para realizar atendimento de excelente nível, em determinadas especialidades.

São previstas despesas de 20 milhões de dólares, 60% cobertas pelo sócio estrangeiro.

c) Museu de Ciências, com Observatório Astronômico Acoplado

Já foi importado todo o equipamento do Observatório, e o projeto do prédio já foi efetivado.

Estes projetos envolvem investimentos muito elevados, com possível retorno a longo prazo, motivo que torna seu desenvolvimento mais demorado.

GESTÃO ESTRATÉGICA

É necessário, cada vez mais, que cada um trabalhe como uma equipe e que as equipes trabalhem como a instituição. É preciso, comparando, que cada violinista da orquestra atue como o grupo de violinistas e que os grupos de instrumentistas trabalhem como a orquestra. É preciso, em suma, transformar um bando de músicos numa banda de música.

As atividades de extensão devem ser tratadas por pessoas que atuem como a equipe a que pertencem e que as equipes trabalhem como a entidade que as abriga.

Para isso, seria estratégico que as atividades de extensão se organizassem como:

a) um grupo de trabalho de integração universidade/sociedade, com participação de pesquisadores e empresários;
b) uma ação contínua de pesquisas direcionadas para as necessidades de apropriação de inovações da indústria;
c) uma organização de ensino a distância para atender as necessidades da educação continuada das empresas;
d) um grupo que entenda o ensino a distância também como a possibilidade de tornar disponíveis, via internet e outros meios, fontes de informações fundamentais para a realização dos cursos, podendo ocorrer, mesmo a distância, e até com mais razão, o trabalho em grupos, ligado a um projeto;
e) organizadores e distribuidores de informações escritas e eletrônicas sobre pesquisas e desenvolvimentos de novos produtos e serviços de interesse industrial;
f) centro de atividades dedicadas à antecipação tecnológica: chips moleculares, plásticos condutores, visão artificial, analisadores de informações genéticas para diagnóstico de moléstias, etc.;
g) patenteadores de produtos resultantes das atividades de P&D da instituição;
h) banco de dados que explicite as competências dos diferentes grupos de pesquisa da instituição quanto a sua utilidade de apoio às empresas;
i) um parque de empresas de tecnologia moderna, no próprio *campus*, interagindo com os cursos;
j) uma incubadora de empresas nascentes de tecnologia moderna.

Na UNIVAP, as atividades de extensão estão em grande parte a cargo da Pró-Reitoria de Integração Universidade/Sociedade, que procura atender a interface que lhe dá o nome, mediante a execução de:
a) coordenar os esforços e compromissos dos professores pesquisadores para a pesquisa orientada para a indústria;
b) coordenar contratos e convênios de pesquisa, resolvendo problemas e detalhes financeiros;
c) planejar, avaliar e implementar planos de marketing, estratégias de serviços e transferência de tecnologias;
d) coordenar e cultivar ligações com ex-alunos;
e) recomendar e administrar as políticas de suporte à pesquisa orientada para a indústria.

CONCLUSÃO

Como decorrência de um ensino de graduação de bom nível, ministrado por docentes criativos, dedicados às aulas e à pesquisa, as universidades podem oferecer condições de transferência de tecnologia à sociedade – empresas e entidades públicas – de modo a provocar a modernidade e a maior eficiência dos meios de produção e de seu gerenciamento.

É necessário gerar mais empregos, reciclar as pessoas na utilização de novas tecnologias, explorar de modo auto-sustentável os recursos naturais e estar atento à distribuição de mais renda a mais gente.

Isso tudo a universidade pode, pelo menos, tentar fazer. E esse exercício de se voltar para a melhoria das condições de vida da população, utilizando sua competência de saber ensinar e saber pesquisar, pode fazer das atividades de extensão um importante fator de desenvolvimento, principalmente se exercido pelas mais de cem universidades do Brasil.

A extensão pode ser o elemento de atuação mais rápida, a partir da detecção dos problemas das empresas e da busca de soluções.

As observações a seguir, de Pedro Demo, são interessantes, como defesa da função social da Extensão:

"Por fim, ressaltamos a função de extensão, entre nós reconhecida como pertinente, embora sempre envolta em polêmicas e relegada a plano ínfimo. De todos os modos, parece-nos proveitosa a idéia de ter incluído a extensão como função universitária, para não dizer essencial. Porquanto, é por essa porta dos fundos que sempre ecoa o grito pela função social da universidade e é por aí que entra algo da população, da cidade, da região. Normalmente é uma caricatura, e cremos certamente difícil compor e operacionalizar tal perspectiva. Mas a potencialidade que aí se esconde é notória.

Talvez seja o problema fundamental o fato de que a extensão não consegue inserir-se curricularmente. Enquanto não se conceber a extensão como necessidade curricular, dificilmente sairá do nível de excrescência tolerada. Neste sentido o estágio curricular talvez fosse o instrumento indispensável que, ademais, levaria a rever muitos currículos atuais, por serem até mesmo avessos à realidade concreta!

Sob todos esses ângulos, aparecem indícios de função social, mas a idéia geral que fica é principalmente de que seria mais obstaculizada do que favorecida. A extensão seria o momento mais explícito, mas é uma dedicação muito secundária e por muitos ainda considerada espúria. Assim, pesa sempre a suspeita de incompreensão pela função social, seja no sentido da tendência

elitista e pequeno-burguesa, seja no sentido de encastelamento, seja no sentido de desapreço pelos mais desiguais da sociedade, seja no sentido da falta de sensibilidade regional, por imitar em excesso traços universalistas, e assim por diante. A sensibilidade social deveria ser esperada e/ou fomentada por uma série de razões, mais ou menos fortes: porque, fazendo a universidade parte do complexo da política social, não pode isolar-se e desconhecer sua função educativa; porque, sendo sustentada pela população e pelo Estado na trajetória de formação e inclusão da elite, seria questão de retribuição necessária não voltar-se contra as bases ou desconhecê-las; porque seria um instrumento de melhoria de qualidade na medida em que a pesquisa e a docência se referissem à realidade concreta circundante, reduzindo pelo menos a alienação acadêmica e promovendo um processo de formação mais próximo das necessidades de desenvolvimento; porque seria uma ocasião de prática de autocrítica, base indispensável da crítica que a universidade gosta de fazer contra os outros, mas evita aplicar a si mesma."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blaug, Mark (1975). *Economia da Educação*. Porto Alegre: Ed. Globo.
Demo, Pedro (1983). Função social da universidade: algumas considerações a partir da política social. *Revista Educação Brasileira*, *5* (11). Brasília: 21/39.
Landis, David S. (1998). *Riqueza e pobreza das nações*. Editora Campus.
Laurin, Wendy A. (1998). *Biophotonics International. 5*, (6). Editorial: *Our young PhDs deserve a better deal.*
Rodrigues, L. C. e Tontini, Gerson (1997). "A Universidade Empreendedora". *Revista de Negócios*, *2* (4), 37-49. (Publicação do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Fundação Universidade Regional de Blumenau – SC).

O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NO CONTEXTO INTERNACIONAL

J. J. BRUNNER*

Quero começar dizendo que, nos anos 80, tive a oportunidade de trabalhar muito intensamente com vários colegas brasileiros, especialmente Eunice Ribeiro Durham e Simon Schwartzman, tendo acompanhamento o nascimento do NUPES e toda sua primeira fase de trabalho. Entretanto, já faz quatro ou cinco anos que não vinha ao Brasil, porque durante este período estive dedicado ao trabalho governamental no Chile. Assim, em primeiro lugar, quero agradecer a Eunice por este convite para retornar ao Brasil e, em seguida, manifestar minha surpresa com a mudança de clima em matéria de discussão sobre ensino superior que estou notando aqui no Brasil. Mudança de clima, mudança de enfoque, de temas, de linguagem, de categorias de análise. Talvez as expressões metafóricas mais importantes desta mudança sejam que Simon se tornou otimista em sua análise da educação superior, coisa que para mim é uma novidade, e que as provocações de Cláudio Moura Castro já não suscitavam maiores reações. Creio que isto expressa a mudança que ocorreu neste período.

Este fato chama a atenção porque, se vamos a outros países da América Latina e se nos reunimos com grupos semelhantes a este, o clima geral da discussão sobre o tema da educação superior parece ser muito diferente. Em outras partes da América Latina e fora dela, incluindo alguns países desenvolvidos, há uma frustração maior e um sentimento muito pessimista em relação à educação superior. Apesar de que vários países latino-americanos estejam promovendo processos de transformação, talvez não tão grandes como o que se observa no Brasil, ou que podemos inferir das discussões dos últimos dias neste Seminário, mas certamente importantes e significativos, o clima cultural é totalmente outro. Talvez isto tenha a ver com o fato de que em alguns destes outros países haja problemas insolúveis, como das grandes mega universidades

* Fundación Chile.

do tipo da Universidade Nacional de Buenos Aires ou a Universidade Autônoma do México, a qual, aliás, esteve fechada durante os últimos sete meses por causa de uma greve – este problema não existe no Brasil. Por outro lado, há também o fato de que a remuneração do trabalho acadêmico, nos demais países, em comparação com o Brasil, seja muito mais baixa e mais instável. Também o apoio à pesquisa é muito menor, o desenvolvimento dos programas de pós-graduação não tem comparação com o que ocorreu no Brasil neste período. Ainda assim, com o risco de assumir o papel de advogado do diabo, vou reagir ao que foi dito nestes dias, procurando matizar o otimismo que se manifestou durante o Seminário.

Se escutamos frases como: tudo está avançando para melhor, há mais flexibilidade, mais competência, uma diferenciação razoável, como dizia Simon; ou, como dizia Cláudio (e se confirmou na mesa que seguiu) o quanto algumas universidades estão desenvolvendo a pesquisa científica e tecnológica, conclui-se então que, "chegamos", como afirmava o presidente da Academia Brasileira de Ciências, há alguns momentos. O Brasil teria de fato "chegado", pelo menos no que diz respeito à construção de uma plataforma básica de recursos humanos dedicados à ciência e à tecnologia a um ponto muito interessante. Enfim, há uma grande quantidade de expressões otimistas e muita esperança e acredito, pelo que se tem dito e discutido aqui, existe um fundamento muito real para esta visão positiva do que vêm ocorrendo. Entretanto, acredito que na discussão ocorrida fica também claro que se poderiam apontar alguns problemas (que de fato surgiram mas que não foram respondidos), que relativizariam um pouco o excesso de otimismo. Vou discutir quatro deles.

O primeiro é a questão do acesso à educação superior. Efetivamente, o acesso à educação superior no Brasil é não apenas muito inferior à média latino-americana, mas também está muito longe de atingir um nível comparável ao dos países mais desenvolvidos ou mesmo dos recém-desenvolvidos ou recém-industrializados. Na verdade o problema maior, creio eu, é que na discussão da questão não ficou nada claro (quando se chegou a formular a questão) qual o modelo institucional que poderia promover um crescimento para se atingir a, como se afirmou, uma meta de participação de 30 porcento da faixa etária. Que modelo permitiria este crescimento? Do ponto de vista do custo, o Brasil tem, no setor de instituições federais, um nível de custo que não tem comparação com o resto da América Latina e é comparável ao de países desenvolvidos da União Européia. Creio que se mencionou que estávamos próximos da Holanda. Quando se pensa num crescimento que parte de dois milhões de alunos para atingir cinco milhões, é necessário perguntar sobre o modelo de financiamento, que modelo de organização de funções universitárias tornaria isto possível. Seria possível este crescimento com o mesmo modelo atual de cursos universitários presenciais de quatro ou cinco anos? Enfim, acredito que o tema do crescimento e da trajetória que o sistema poderia seguir ou necessitaria seguir para que a educação superior brasileira se desenvolvesse no sentido de aproximar-se primeiro, da média latino-americana, que é de cerca de 19 porcento para chegar depois 30 porcento, não foi esclarecido – mais ainda, creio que se trata de uma meta muito difícil de atingir. Cinco milhões de alunos tornaria o sistema brasileiro entre os grandes sistemas mundiais, pois este número é o de países como Índia e China.

Provavelmente, e com isto chego ao segundo problema, muito da definição estratégica terá que ver com a diferenciação do sistema, sobre a qual se falou muito positivamente – e se é verdade que estamos falando de um sistema cuja diferenciação avançou muito ultimamente, trata-se de uma diferenciação que permanece incompleta. A mim sempre surpreende constatar que, em comparação com quase todos os outros sistemas de educação superior, a diferenciação não ocorreu na parte inferior do sistema, ou seja, aqui, se entendo bem a realidade brasileira, a educação superior, compreende cursos que são todos considerados de nível universitário, com quatro ou cinco anos de duração e não há um nível de cursos curtos estabelecido como parte legítima do sistema, que corresponda realmente a demandas de mercado e a políticas do governo. Esta diferenciação não ocorreu e se trata da diferenciação mais interessante, aquela que permitiu o crescimento da maior parte dos sistemas de educação superior na maior parte dos países. Creio que Cláudio Moura Castro mencionou ontem que, nos Estados Unidos e na União Européia, 50 porcento ou mais dos graduados de nível superior provém de cursos de um, dois ou três anos de duração, ou seja, cursos curtos, técnicos ou vocacionais, (ou qualquer que seja a nomenclatura adotada em cada país). De fato, na América Latina, Argentina, Chile, México, Colômbia etc., países com dificuldades e especificidades próprias, promoveram este processo de diferenciação que não se fez no Brasil e não consigo imaginar que se consiga um crescimento tão grande quanto o que está sendo proposto se não se produzir este tipo de diferenciação ou algo equivalente. Pergunto-me porque isto não ocorreu. Indago dos colegas brasileiros porquê no Brasil esta diferenciação não se deu. As respostas que obtenho não são satisfatórias porquê se argumenta que aqui, as credenciais universitárias possuem grande prestígio. Mas isto acontece também em toda a tradição das universidades hispânicas ou luso-hispânicas e apesar disso, a diferenciação ocorreu. A explicação deve ter algo a ver com as políticas de governo, com o sistema de regulamentação do ensino superior e das profissões, com o regime de incentivos que estão de alguma forma, mal resolvidos em termos de promoção da diferenciação.

Outro problema relacionado à diferenciação, que não apareceu neste Seminário mas que sei estar presente na discussão brasileira e muito presente no resto da América Latina, tem a ver com o papel que, em sistemas complexos e altamente diferenciados, a sociedade espera que seja cumprido pelas instituições públicas. Embora a discussão não tenha ocorrido aqui dentro, basta ver a revista que se distribuía ai fora, que se chama *Em defesa da Universidade Pública* para perceber que as questões do papel da universidade, de sua relação com o governo, de sua forma de financiamento, temas este que tem uma presença muito forte em outras partes da América Latina, devem ser relevantes também no Brasil, pois ainda não encontraram solução. Sou muito sensível a estes problemas porque no Chile, dentro de nossa estrutura de educação superior que é muito diferente da brasileira embora também altamente diferenciada, com um setor privado muito forte, as universidades públicas tem que auto-financiar-se numa proporção muito alta e cobram mensalidades que são equivalentes as cobradas pelas universidades particulares. Esta discussão é muito intensa no Chile mas estive recentemente na Colômbia e lá ocorre o exatamente o mesmo. Na Argentina, as universidades públicas, especialmente a Universidade Nacional de Buenos Aires, vivem um tipo de crise de identidade e se perguntam qual vai ser sua posição em relação ao governo e às políticas de educação superior e certamente o grande tema ou um dos grandes temas que estão colocados têm a ver com o tema do financiamento, que é a minha terceira questão.

O tema do financiamento talvez seja na realidade o mais discutido internacionalmente hoje em dia, inclusive em países desenvolvidos, com sistemas universitários bem estabelecidos como, por exemplo, a Grã-Bretanha, O fato de que o governo trabalhista de Tony Blair tenha decidido executar a política de cobrança de matrículas em todas as universidades britânicas faz com que a questão do financiamento esteja sendo intensamente discutida.

Na América Latina, não há dúvida de que este também é o principal tema de discussão tanto no caso da educação em geral como na educação superior e, em particular, no que se refere às universidades publicas ou estaduais.

O problema do financiamento recoloca a questão do custo. Na verdade, é muito frustrante no Brasil discutir a questão dos custos das universidades federais porque as estimativas são sempre muito diferentes. Uma publicação recente afirmava que uma estimativa feita por um investigador da USP, de que o custo por alunos das universidades federais era da ordem de 11 a 15 mil dólares anuais estava inteiramente equivocada e que o custo real não excedia a metade daquela soma. Além desta discussão sobre custos reais, que não apareceu neste nosso debate dos últimos dias, o que esteve igualmente ausente foi o problema dos diversos instrumentos de política de educação que poderiam ser utilizados para aumentar os recursos da educação superior. Vejo que aqui o problema é mais grave do que no resto da América Latina pelo fato de o sistema necessitar crescer para atingir o dobro do número de alunos existente hoje, em virtude da iniquidade do sistema de educação superior brasileiro. Pelas poucas cifras comparáveis existentes para a América Latina, as referentes ao Brasil devem ser as mais elevadas porque se continua a investir para melhorar a qualidade e isto, de fato, tende a aumentar os custos. Fala-se da necessidade de manter ou de ampliar ainda mais a pesquisa e isto também significa, como foi dito neste Seminário, mais recursos para Ciência e Tecnologia. Apesar da diversidade das duas estimativas mencionadas anteriormente, parece que – a serem confiáveis os dados apresentados pelo Professor Roberto Lobo – pode-se concluir que a educação superior hoje em dia já absorve 1 porcento do PIB brasileiro.

Afirmava-se em outra intervenção que em Ciência e Tecnologia se gasta outro tanto. Verifica-se portanto que o gasto brasileiro com educação superior, ciência e tecnologia é bastante alto pelos padrões internacionais. É muitíssimo mais do que se gasta nos demais países da América Latina. Quais vão ser então os novos instrumentos da política de financiamento de modo a ampliar a base de sustentação e da captação de recursos para a educação superior no Brasil? Pretende-se usar algum tipo de fórmula que vincule o financiamento das universidades públicas a, por exemplo, uma maior eficiência interna em termos de número de alunos formados? Entendo que é um problema muito sério, no Brasil, a taxa de evasão ao longo dos cursos. Outros países utilizaram fórmulas de financiamento que lhes permitiram incentivar as universidades a melhorar seu rendimento em termos de índices de conclusão de curso. Vários países da América Latina, e o Chile em particular, estão usando contratos de desempenho com as universidades para o repasse de recursos públicos. Há contratos com prazos determinados, nos quais as universidades estabelecem suas metas negociadas com o governo; os recursos repassados estão condicionados ao cumprimento dessas metas, as quais sempre envolvem algum grau de melhoria de desempenho em diferentes dimensões do financiamento da universidade. Outros países vincularam o repasse de recursos a sistema de avaliação de qualidade. Há ainda a questão da cobrança de matrícula e, não sei se esta discussão foi ou não abandonada no Brasil. Ontem me pareceu que alguém se manifestou em termos de que "a cobrança de matrícula é uma política neoliberal, ou uma política que pode incentivar a universidade capitalista". A verdade é que, em termos de recursos, a cobrança de matrícula pode constituir uma fonte de ingresso significativa para as universidades públicas. No Chile, as universidades públicas obtêm, em média, 30 porcento de seus recursos desta fonte, o

que constitui uma contribuição importante. Isto não significa, entretanto, que os alunos paguem tudo imediatamente. Uma parte dos alunos, cerca da metade, paga com recursos do crédito educativo, num sistema de acordo com o qual os alunos obtém empréstimos que começam a pagar depois de formados – desta forma, o crédito educativo constitui um fundo rotativo, o que constitui um elemento de equidade muito importante. Se estiver correta a estimativa apresentada por Roberto Lobo, de acordo com a qual, no Brasil, 77 porcento dos estudantes do sistema universitário público provém do quintil superior de renda, ou mesmo que fosse não 77, mas 45 porcento, é difícil entender a inexistência de uma política que compense este grau de iniqüidade, quer seja através da cobrança de matrículas, quer seja através de impostos. Outros países como Nova Zelândia, por exemplo, em lugar de cobrar taxas de matrícula, introduziram um sistema de pesados impostos cobrados de profissionais formados pelas universidades. Quer se faça de uma forma, quer de outra, se há um país no qual é difícil entender, mesmo considerando as tradições e a Constituição (que aliás podem ser modificadas), que não haja uma nova opção de política que possa contribuir significativamente para o aumento de recursos para a universidade pública, este país é o Brasil.

Passo agora ao meu último tema.

Olhando da América Latina para o resto do mundo tem-se a impressão que existe uma agenda de problemas que vem sendo enfrentada por vários países latino-americanos, os quais vêm realizando transformações importantes nos últimos dez anos: Brasil, México, Argentina, Chile, Colômbia, El Salvador são, ao que me parece, aqueles onde tem havido um certo dinamismo de transformação. Esta agenda inclui: modernização da universidade, modernização da gestão, melhoria da qualidade, ampliação do acesso. Tem-se a impressão de que embora estes problemas ainda não tenham sido resolvidos, pelo menos se começou a enfrentá-los. Mas a estes se sobrepõem outros novos, que fazem parte de uma segunda agenda de reforma, ou, para utilizar uma linguagem de *marketing*, uma agenda do Século 21. Gostaria de mencionar alguns destes problemas que talvez não tenhamos discutido nestes últimos dias, mas que constituem de fato um desafio para nossos países. Um deles é a competição que decorre da globalização. Não sei qual o grau em que penetrou no Brasil, mas sei que é muito grande. Em países como o Chile, por exemplo, mas também Argentina e Colômbia é muito forte e se manifesta em uma oferta muito diversificada de cursos, basicamente de pós-graduação, ou de diferentes tipos de diploma e de pós-diplomas que são oferecidos por universidades ou instituições de educação superior de fora da região. A Espanha oferece um conjunto muito significativo de cursos em várias áreas, especialmente em

Business Administration, para vários países da América Latina – com a *internet* esta oferta certamente será ampliada. Nos Estados Unidos já há cerca de três mil instituições e, não só universidades mas também empresas, que estão oferecendo programas de educação superior *on-line* que inevitavelmente chegarão a nossos países.

E não se trata apenas de um problema da América Latina. Li outro dia num artigo que a *Open University* britânica, por exemplo, está fazendo uma campanha muito agressiva de oferta de cursos em outros países anglo-saxões, entre os quais o Canadá. Nesta propaganda, feita através da *Internet* se dizia algo como: "Não nos interessa se as regras internas do sistema canadense reconheçam ou não nossos títulos e nossos diplomas – eles são reconhecidos pelas universidades de Cambridge e Oxford e por isso, vamos prosseguir nossa oferta." Acredito que vai haver uma competição para a qual estamos em geral muito mal preparados tanto em termos de nossa capacidade de competir nesta nova forma de educação superior, como em termos de nossos sistemas de regulamentação, avaliação e de credenciamento teríamos que responder a este tipo de fenômeno.

Esta é uma área na qual estamos de fato muito atrasados. Creio que Cláudio Moura Castro mencionou esta questão da educação à distância ou sistema de aprendizagem por novas tecnologias. Com exceção da experiência do Instituto Tecnológico de Monterrey, no México, a maior universidade virtual da América Latina, e que oferece programas de diversos tipos, tanto de pós-graduação como de capacitação e que já possui centros em vários países da América Latina, não se observa um grande desenvolvimento de iniciativas deste tipo. Se isto pode ser pouco relevante para países pequenos, como o Chile, que atingiu uma taxa de 30 porcento de participação na educação superior, no Brasil deveria provocar uma discussão muito intensa, pois haveria muito sentido em imaginar que uma parte muito fundamental da expansão pretendida de 2 para 5 milhões de estudantes teria que contar com uma potente plataforma de educação superior à distância, usando as novas tecnologias. Não estou me referindo a experiências nesta direção pois todas as nossas grandes universidades estão fazendo ensaios pilotos nesta direção – refiro-me antes a algo que é muito mais difícil que é fazer educação superior massiva, em distintos níveis, de graduação e pós-graduação utilizando estas novas tecnologias como parte de uma política nacional de desenvolvimento da educação superior.

Outro aspecto da competição sobre o qual não falamos, tem de fato tido seus altos e baixos na discussão latino-americana. Ouvi, e devo confessar que com certo ceticismo, alguns números que foram apresentados com legítimo orgulho e contentamento, como quando o diretor do CNPq afirmava que o Brasil

participa hoje com 1 porcento da produção mundial de publicações científicas registradas internacionalmente. Houve um progresso quando se constata que, há dez anos, esta produção era de apenas 0,2 porcento. Mas depois se começa a pensar: o que significa isto em termos latino-americanos? A América Latina possui 8 a 9 porcento da população mundial, que participa com 6 porcento do PIB mundial e com uma produção científica medida por publicações internacionalmente registradas de 2 porcento. Um estudo feito há alguns anos nos Estados Unidos patrocinado pela *National Science Foundation*, indicava que, no conjunto da área científica, havia dezenas de milhares de áreas temáticas especializadas ativas, com publicações em revistas científicas. Há cinco ou sete anos, que a América Latina participava em apenas 17 porcento do total das áreas científicas definidas pelo estudo. Assim, embora possamos nos orgulhar de produzir 3.000 ou 4.000 artigos por ano, o que equivale ao que publica a Coréia, há o risco de que, se não houver um esforço nacional e no conjunto da região, nossa participação na educação superior e na Ciência e Tecnologia mundiais se torne completamente insignificante. Ocorre-me uma frase aterradora do Presidente do Brasil (o qual sempre consideramos como um sociólogo latino-americano) na qual ele diz (não explicitamente sobre ciência e tecnologia, mas aplicável também a esta área) que, se não fizer algo, em decorrência da resolução deste começo de século, que na América Latina, corremos o risco de seguir sermos mais interessantes como objeto de exploração, mas de ficarmos totalmente excluídos do processo em curso – seremos simplesmente insignificantes. Acredito que se considerarmos o que está ocorrendo na educação superior no contexto internacional e o seu dinamismo em algumas partes da Europa e especialmente nos Estados Unidos, mesmo que haja motivos para valorizar o que está acontecendo em muitos dos países latino-americanos, estamos ainda na "beira do princípio". Ou seja, há a ameaça de que aumente a distância entre os países desenvolvidos e nós no que toca ao conhecimento e à informação, a capacidade de gerar inovação e de manejarmos este mundo novo da educação superior. Tudo isto faz com que o otimismo que estejamos sentindo, mesmo que justificado, precisa ser matizado pela consideração do enorme desafio que temos pela frente.